

by
Raffaele Brancati – Andrea Maresca

MET

Via Sabotino 2 a
00195 Rome, Italy

tl 0039 063722626
fax 0039 0637359399

info@met-economia.it
www.met-economia.it

December 2010

Le politiche per le imprese in Europa

Introduzione

La politica industriale è campo sempre contestato in Europa e nel mondo con una forte convergenza di argomenti avversi di natura economica e giuridica; ciononostante è politica praticata in maniera diffusa ovunque, tanto nei momenti di crisi acuta del sistema produttivo, quanto in momenti di cambiamento e trasformazione più accelerata. D'altronde, la debolezza delle analisi che si occupano di tale politica non rappresenta un supporto adeguato all'azione dei governi né una soddisfacente base di studio.

Va inoltre rilevato come parte non trascurabile delle politiche orientate alla conoscenza, alla ricerca privata e all'innovazione si basi largamente su strumenti e su forme di intervento strettamente legati alla politica industriale.

Lo scopo del lavoro che si presenta è quello di sottolineare l'utilità di un'analisi quantitativa indipendente, di natura comparativa (tra paesi membri), delle politiche per le imprese in Europa, su basi approfondite e il più possibile strutturate, che analizzino i flussi di spesa delle politiche pubbliche e i bisogni delle imprese.

L'approccio metodologico che si propone considera la politica industriale, non diversamente da molti altri contesti di politiche pubbliche, un mercato «atipico»: si ha un'offerta di misure da parte delle diverse amministrazioni che si confronta con una domanda da parte delle imprese. Il prezzo che regola l'incontro tra domanda e offerta è dato dalla convenienza per gli operatori e dall'utilità attribuita alle attività agevolate da parte delle stesse imprese. Il policy maker cerca di articolare i suoi interventi in funzione di diversi obiettivi che hanno una loro gerarchia.

In un tale quadro, quindi, il disegno della politica dovrebbe avvenire partendo dai bisogni delle imprese e tracciando un intervento

coerente sul piano quantitativo (ovvero che tenga conto della quantità di imprese interessate e di risorse adeguate ai fini e alle forme di intervento) e qualitativo (forme tecniche, modalità, costi amministrativi): sostanzialmente adeguare l'offerta alla domanda. L'offerta di interventi è definita dal policy maker, ma la sua reale caratterizzazione dipende strettamente – quindi – dai processi amministrativi, dalle condizioni di accesso, nonché dalle forme tecniche del «contratto» (per esempio, le tipologie di spese ammesse, il rapporto tra i diversi contributi, i servizi accessori, le garanzie e molto altro ancora).

Un'analisi comparativa dovrebbe allora svilupparsi attraverso passaggi comuni.

– Un approfondimento della struttura produttiva, in tutte le sue classi dimensionali, con l'analisi dei punti di forza e di debolezza, delle criticità e dei bisogni e, soprattutto, del modo in cui vengono condotte strategie determinanti per la crescita, quali quelle legate ai processi di ricerca e innovazione e quelli della partecipazione alle dinamiche della internazionalizzazione. Si tratta di approfondimenti che, in ipotesi, possono essere adeguatamente condotti attraverso indagini dirette presso le imprese utilizzando questionari comuni. Nella fase attuale, accanto a una vasta indagine per l'Italia, si sono condotte alcune indagini di test in altri tre paesi membri: Francia, Germania e Spagna.

– Un approfondimento delle risorse dedicate alle politiche pubbliche. Allo stato esistono database disponibili e creati dalla Ue (Dg Concorrenza) che propongono quantificazioni coerenti tra le spese per Aiuti di Stato effettuate da tutti i paesi membri. Le informazioni consentono alcune prime elaborazioni, ma i dati – attualmente forniti dai governi dei paesi interessati – meriterebbero ulteriori analisi caso per caso.

– Uno studio accurato delle pratiche seguite nei diversi paesi per cogliere e sottolineare le esperienze di successo e quelle di insuccesso. Si tratta soprattutto di approfondire processi amministrativi e meccanismi attuativi in dettaglio.

– Un confronto degli studi di valutazione, riferiti a queste politiche, effettuati nei diversi paesi.

Queste note sono organizzate in tre capitoli. Nel primo si propone una presentazione delle tematiche rilevanti con una lettura sufficientemente estesa basata su una grande indagine campionaria realizzata in Italia. Nel secondo capitolo l'analisi si estende ad altri tre

paesi (Francia, Germania e Spagna) con una lettura da fonti statistiche internazionali e da dati tratti dall'indagine campionaria pilota svolta in questi stessi paesi. Nel terzo, infine, si offre un sintetico quadro sui flussi di aiuti alle imprese in Europa con alcune considerazioni di merito.

I. Le imprese e i fattori di successo

Una prima questione è rappresentata dal modo in cui estrarre informazioni per avere un quadro sufficientemente di dettaglio e quantitativo della domanda di politica pubblica da parte dei privati. La metodologia adottata in Italia, e che di seguito si sperimenta con un'analisi preliminare in altri tre paesi (Francia, Germania e Spagna), è fondata sulla somministrazione di un ampio questionario a un campione di imprese del settore industriale e dei servizi alla produzione.

Lo scopo dell'indagine pilota è verificare se è possibile, viste le diverse caratteristiche del tessuto produttivo e sociale dei vari paesi, produrre un sistema di indagini coerente in più paesi con risultati sostanzialmente confrontabili.

L'impostazione è quella di cercare di ricavare la domanda delle imprese in modo indiretto attraverso l'analisi strutturale delle imprese stesse con l'evidenziazione delle caratteristiche distintive che ne spiegano il successo e la dinamica e di quelle che rappresentano, viceversa, elementi di freno su cui la politica può intervenire per allentarli o rimuoverli.

La convinzione alla base di questo approccio è che l'eterogeneità interna dei sistemi economici rende sempre più difficile trarre considerazioni utili per la politica economica esclusivamente basandosi sul quadro macroeconomico (per esempio dai dati di investimento, dalla dinamica del Valore Aggiunto, dalle Esportazioni o dalla produttività dei fattori). È sempre più essenziale approfondire il tema delle scelte microeconomiche, delle loro determinanti e dei fattori critici connessi.

Nel caso italiano, per esempio, l'interpretazione che si ricava da due indagini rappresentative condotte portano a una lettura del sistema produttivo di qualche rilievo: in un sistema particolarmente «eterogeneo» la differenza che conta – più di quella basata sulla specializzazione settoriale e sulle dimensioni – è soprattutto quella tra i soggetti che competono e quelli che operano in mercati più limitati, fino ai mercati protetti in senso proprio. Molte imprese, anche industriali e di

dimensione medio-grande, scelgono di operare in condizioni meno aperte nelle quali le necessità di Ricerca e di Investimenti, per esempio, sono meno forti ma si è anche in presenza di opportunità di crescita minori, anche se talvolta associate a una redditività di breve periodo elevata. Esiste poi una quota di soggetti che sceglie aree competitive aperte – spesso sui mercati internazionali, ma non esclusivamente su essi – e ha la scelta collegata di essere innovativa su tutti i fronti possibili dell'azione imprenditoriale e della gestione aziendale caratterizzandosi per un dinamismo accentuato.

Questa scelta di base avviene in tutte le classi dimensionali e nella maggioranza dei settori: è evidente che nelle grandi dimensioni e in settori specifici il fenomeno è percentualmente più diffuso, ma occorre non dimenticare che le numerosità nei settori non ad alta intensità di ricerca e nelle dimensioni piccole o minime sono enormi. Quindi la presenza di imprese che competono in modo aperto e persino sui mercati internazionali tra queste classi dimensionali può anche essere relativamente ridotta, ma ha un peso quantitativo e un rilievo qualitativo che non possono essere trascurati¹.

Questo fenomeno può essere letto nei dati presentati sulle relazioni internazionali, sulle spese in Ricerca, sull'attività innovativa, ma soprattutto trova le sue radici nelle scelte strategiche che le imprese si attribuiscono.

Il dinamismo, del resto, rappresenta un atteggiamento più esteso del semplice riferimento ad attività innovative o alla scelta di internazionalizzare e tocca una gamma ampia di comportamenti aziendali: il tentativo compiuto di raggruppare e descrivere il sistema produttivo secondo un grado di dinamismo rappresentato da un insieme di grandezze riferite a scelte di mercato, produttive e strategiche offre alcune quantificazioni e specificazioni di interesse.

Anche nelle categorie dinamiche, tuttavia, si segnalano fragilità consistenti (accentuate nel periodo di crisi) manifestate dalle debolezze finanziarie, dalle modalità di svolgimento di alcune funzioni qualificanti

¹ Per un approfondimento del tema si rimanda a Brancati 2010. Un'analisi di quelli che si ritengono i fattori chiave del comportamento delle imprese è avvenuta attraverso un'indagine campionaria pilota in tre paesi membri dell'Ue (Francia, Germania e Spagna). Si tratta di temi di grande rilievo che richiedono grandi sforzi conoscitivi e di studio; l'obiettivo è quello di riproporre le medesime indagini alle imprese su basi più ampie, con una maggiore rappresentatività statistica, e approfondendo le articolazioni territoriali (ad esempio con dettagli regionali) e settoriali.

e dall'instabilità di funzioni importanti (soprattutto R&S e Innovazione, ma anche la stessa Internazionalizzazione, sia pure – quest'ultima – in crescita anche in un anno di crollo del commercio mondiale).

Il credito si conferma questione determinante e di particolare peso proprio per le imprese più dinamiche: la quota consistente di aziende che non realizza attività per il futuro, ovvero che non solo non innova e non fa Ricerca ma che non realizza neppure investimenti per un periodo lungo e rientra nei gruppi più «stagnanti», corrisponde ampiamente a coloro che ricorrono poco o niente al credito bancario. Viceversa, quasi tutti coloro che si proiettano verso un orizzonte temporale medio lungo usano intensamente il credito. Questo aspetto, persino ovvio come concetto ma interessante per la quantificazione, li espone anche – in particolare nei momenti di difficoltà diffusa – a rischi maggiori rispetto a quelli già elevati dei mercati dei beni e dei servizi e rende proprio i soggetti più dinamici molto vulnerabili ed esposti aumentando le responsabilità del settore creditizio nelle sue funzioni «reali».

Il problema (e l'utilità di indagini come quelle qui proposte) risiede nelle quantificazioni: se «chi compete» su mercati aperti (se è lecito usare un'espressione così sintetica) rappresenta una quota minoritaria del totale abbiamo (e continueremo ad avere) una discrepanza tra valori aggregati negativi e singoli aspetti virtuosi.

Si aprono così due questioni: una conoscitiva e una di *policy*.

Sul piano conoscitivo si tratta di capire molti aspetti rispetto ai quali le indagini proposte offrono solo primi indizi. Occorre approfondire, per esempio, quale ricerca viene realizzata dai piccoli, come viene fatta, quali sono i problemi e le difficoltà specifiche, se vi sono problemi informativi, problemi particolari di tutela dei diritti operando prevalentemente con soggetti esterni, problemi di coordinamento di funzioni e molto altro ancora.

Così pure il tema dell'internazionalizzazione, se si passa dall'idea di impresa multinazionale tradizionale a fenomeni che coinvolgono imprese di dimensione ridottissima – spesso strutturate in reti con diverse caratteristiche –, assume profili molto differenti e richiede atteggiamenti significativamente diversi.

Lo scopo del lavoro di indagine condotto è proprio quello di raccogliere informazioni originali sull'articolazione e sulle caratteristiche specifiche della domanda delle imprese cercando di cogliere possibili aree di interesse per la politica economica, al di là della pura e semplice erogazione di fondi. Si tratta quindi di associare a singole tipologie di

imprese aree critiche, problemi e prospettive che possono utilmente servire per orientare almeno parte della numerosissima e ridondante strumentazione nazionale e regionale presente.

Nell'approccio seguito si sono individuate sei aree rilevanti per la politica su cui raccogliere il maggior numero possibile di informazioni e di approfondimenti; a esse si aggiunge il quadro relativo alle informazioni di base e agli assetti occupazionali.

Mercato e internazionalizzazione. Questa sezione è dedicata a comprendere le caratteristiche essenziali del mercato, sia con riferimento alle sue caratteristiche geografiche (locali, regionali, nazionali, europee o extraeuropee), sia guardando alle modalità con cui l'impresa si presenta, nonché ai vantaggi competitivi che la stessa è in grado di identificare. I vantaggi competitivi sono analizzati, sia pure sommariamente, nei loro meccanismi di formazione, mentre il processo di internazionalizzazione viene visto tanto nella componente dei flussi di esportazione quanto in quella della cooperazione produttiva internazionale. Si propongono, quindi, le diverse caratteristiche di supporti di *policy* possibili chiedendo un commento sulla rilevanza rispetto alle reali esigenze dell'operatore, per finire con un giudizio di efficacia sulle misure in essere (se conosciute).

Vantaggi competitivi e influenza dei fattori esterni all'impresa (sistema locale, infrastrutture). Si è cercato di affrontare, in numerose domande distribuite in più parti del questionario, l'incidenza dell'ambiente esterno sulla dinamica aziendale. Le questioni sono state necessariamente semplificate riconducendole ai rapporti tra imprese, all'influenza delle infrastrutture e al loro effetto sulla competitività e sul fatturato o sulla redditività e alle variabili di *policy* usualmente utilizzate in questo campo.

Dinamismo e investimenti. Si tratta di una parte di estremo rilievo del questionario. Si pongono alcune questioni considerate rappresentative del dinamismo aziendale, dalla crescita del fatturato, agli investimenti realizzati suddivisi per i diversi obiettivi che gli imprenditori si pongono, ma anche il modo in cui si percepisce la strategia per il rafforzamento della competitività. Va sottolineato il fatto che si è cercato di porre in luce i vincoli alle strategie di crescita: da quelli più tipici, legati alle disponibilità finanziarie e alle prospettive di mercato, alla presenza di uno stock di progetti economicamente accettabile, fino al supporto di conoscenze per programmi caratterizzati dall'introduzione di innovazioni significative.

Innovazione e ricerca. Nel questionario si è cercato di approfondire tanto il rilievo aziendale delle strategie di ricerca e innovazione, quanto le modalità in cui avviene (con risorse interne o esterne, appoggiandosi a centri di ricerca o utilizzando centri servizi) per osservare, infine, le difficoltà e i problemi incontrati. In questo, come negli altri casi, si è cercato di evidenziare le criticità che possono essere associate a misure di politica industriale dedicate alla ricerca.

Finanza e capitalizzazione. Si tratta di un'area frequentemente segnalata come area critica delle Pmi italiane, soprattutto nella sua componente di patrimonializzazione. Nello specifico, accanto alle eventuali problematiche evidenziate, in particolare in prossimità dell'applicazione generale delle regole cosiddette di «Basilea 2», si è cercato di approfondire la disponibilità e le condizioni per l'utilizzazione di nuovi strumenti di ingegneria finanziaria dedicati alle difficoltà strutturali delle imprese.

Giudizio sui contributi e prospettive sugli strumenti. Pur non trattandosi di un'analisi esplicitamente orientata alla valutazione, alcune domande sono state poste per valutare il gradimento e il ricorso alle politiche in essere.

Oltre alle cautele evidenti e riferibili alla tipologia di analisi scelta, va ribadito il fatto che l'oggetto stesso dell'approfondimento è particolarmente difficile da inquadrare. Non sempre si tratta, infatti, di una domanda esplicita che presenta connotati definiti, ma piuttosto di una vasta area di esigenze, legata per lo più alle problematiche di sviluppo e alle criticità delle imprese che si riferiscono direttamente o indirettamente a imperfezioni dei mercati o ad aspetti collegati alla produzione di beni pubblici, o ancora alla presenza di esternalità che possono determinare effetti positivi per la crescita economica. Su quest'area, tuttavia, un *policy maker* avveduto dovrebbe ragionare e scegliere le strategie più opportune.

L'esperienza italiana: i risultati di una vasta indagine sulle imprese

La riflessione sulla struttura produttiva italiana proposta di seguito si basa su due indagini di campo realizzate *ad hoc* nel terzo trimestre 2008 e nel quarto trimestre 2009. Si tratta di indagini di quantità e qualità particolari. Complessivamente sono state raccolte oltre 47 000 interviste a imprese industriali e dei servizi alla produzione (anche con

tecniche panel per poco meno di 13 000 casi) tra il 2008 e il 2009. L'intera indagine è stata svolta in maniera coerente con le necessità di rigore scientifico e con grande cura tecnica nell'esecuzione.

Si tratta quindi di un'indagine di estensione particolarmente vasta che permette analisi molto articolate (per regione, per dimensione – tutte le classi – e, in alcune aree, per settore o provincia), oltre a consentire confronti microeconomici fondati anche sull'accoppiamento con altre banche dati (riferibili ai bilanci depositati per le società di capitali, o altri *data base* relativi a universi di imprese).

Il questionario è stato costruito in modo tale da permettere di cogliere il mondo delle imprese dal punto di vista della struttura, dei vantaggi competitivi, delle attività di R&S e di Internazionalizzazione, delle strategie nonché dei fattori di limitazione e della domanda di policy. Sono presenti infine domande specifiche sulla crisi e sulle strategie di reazione.

Lo scenario congiunturale nel quale si collocano le due indagini non è evidentemente neutrale; la prima si colloca in una fase immediatamente precedente al fallimento Lehman Brothers e la seconda alla fine del 2009, *annus horribilis*. In altre parole, i risultati raccolti potrebbero essere espressione di situazioni eccezionali. Tuttavia, se l'analisi ha lo scopo di produrre informazioni su aspetti strategici, quelli che permangono anche in fasi di crisi acuta possono essere considerati il frutto di scelte profonde e possono aiutare ancora meglio a comprendere alcune differenze strutturali presenti tra gli operatori.

Di seguito si proporranno quindi alcune evidenze sulla situazione operativa delle imprese, sulle opzioni di mercato e tecnologiche e sull'articolazione interna del sistema.

La questione dell'eterogeneità che interessa cogliere non riguarda solo gli aspetti strutturali consueti (per esempio di carattere dimensionale o settoriale), ma vuole porre in evidenza la presenza di comportamenti differenziati sulla base di scelte strategiche proprie degli imprenditori, scelte che sembrano possibili – entro certi limiti – per una gamma ampia di tipologie di impresa.

Tra le scelte aziendali sopra citate, il primo aspetto da tenere in considerazione, e che risulta determinante nell'analisi, riguarda l'opzione di essere internazionalizzati (e in subordine quella collegata di essere innovativi e di effettuare ricerca). In particolare l'Internazionalizzazione sembra rappresentare uno dei fattori di base dell'imprenditorialità (almeno per la componente industriale alla fine del primo de-

cennio del nuovo secolo). Persino in un anno di forte calo del commercio mondiale, la percentuale di imprese che intrattiene rapporti con l'estero passa dal 14,1% del 2008 al 16,8% del 2009, con un incremento generalizzato tra tutte le classi dimensionali ad eccezione di quelle di media dimensione. Sebbene la variazione più consistente sia associabile all'atteggiamento delle imprese di grandi dimensioni (+12,3 punti percentuali), il dato aggregato risente del maggior peso relativo della variazione delle micro imprese (+2,8 punti percentuali). Quest'ultimo aspetto non è da sottovalutare. Il fatto che il numero di imprese piccolissime che ragiona in una prospettiva internazionale aumenti, anche in misura consistente, è un fenomeno che riflette un profondo mutamento di strategie e che mostra un panorama internazionale non più riservato alle sole imprese maggiori. L'Internazionalizzazione sembra quindi essere un'opzione stabilmente presente per quella parte del sistema produttivo che intende competere al di là di dimensioni e settori.

Naturalmente le scelte definite usualmente come moderne (ovvero quelle di chi opera nell'ambito della concorrenza sui mercati mondiali con attività innovativa e con R&S) sono percentualmente più diffuse tra le imprese di maggiore dimensione, ma le quote, anche apparentemente modeste, delle piccole imprese rappresentano un fenomeno da non trascurare che merita più attenzione e un'analisi accurata per acquisire una consapevolezza degli elementi di successo e dei punti di debolezza. In particolare nel corso del 2009 si assiste a una forte tenuta delle piccolissime e micro imprese. Tale fenomeno viene confermato anche dall'andamento di numerose altre variabili che possono essere considerate indicatori di dinamismo².

Nella Figura 1 viene mostrata la distribuzione delle imprese per i diversi gradi di Internazionalizzazione. Nel complesso la propensione delle imprese a internazionalizzarsi sembra crescere con l'ampliarsi della dimensione aziendale.

Va sottolineato, come detto, il rilievo della presenza sui mercati internazionali delle microimprese e di quelle di dimensioni fino a 49 addetti. Le percentuali possono apparire marginali, sia considerando il fatto che si riferiscono a quote ampiamente minoritarie delle imprese di queste dimensioni, sia – ancor di più – per il fatto che si può valuta-

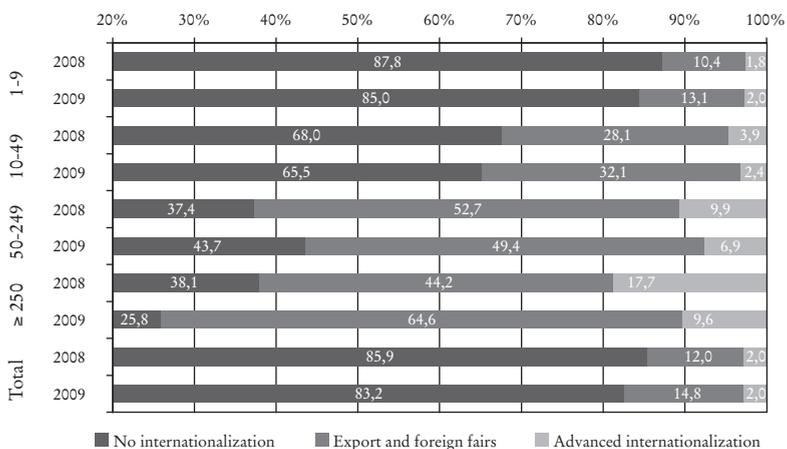
² Se non diversamente specificato le figure e le tabelle presenti in questo capitolo fanno riferimento all'indagine campionaria realizzata nel 2009.

re l'entità del fenomeno sulla base del giro di affari delle stesse imprese, evidentemente piccolo. Vale la pena di ricordare un aspetto: riguarda la grande numerosità degli operatori di queste classi e la presenza diffusa di reti.

Si tratta di un «fatto» del quale prendere atto e, se possibile, cercare di capire con quali elementi di forza e di debolezza si sviluppa un fenomeno poco noto e (in un'ottica di policy) in quale modo facilitarne la vita.

Più si approfondisce il tema e più il ruolo di queste imprese (ovvero una quota modesta ma fondamentale di piccolissimi operatori) appare evidente. L'analisi comparata delle due rilevazioni mostra, infatti, un incremento aggregato del grado di Internazionalizzazione medio dovuto all'aumento del numero di imprese micro e piccole che svolge operazioni di export sui mercati internazionali. Risulta viceversa stabile la percentuale associata all'Internazionalizzazione avanzata. La differenziazione regionale è a sua volta caratterizzata da una certa eterogeneità: le regioni percentualmente più internazionalizzate sono Veneto ed Emilia Romagna mentre la Toscana e soprattutto la Puglia hanno una percentuale molto inferiore di imprese che operano sui mercati internazionali. Va sottolineato ancora come performance e ca-

Figura 1. Forme di Internazionalizzazione per classe dimensionale 2009, e totali 2008 e 2009, valori percentuali.

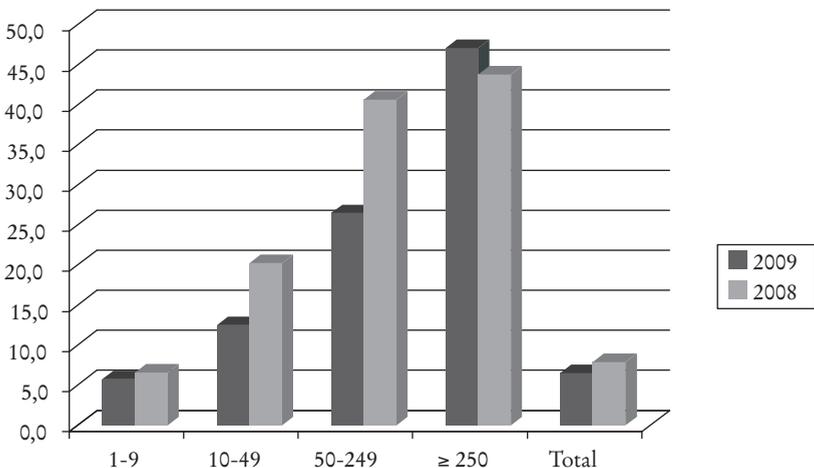


rattere delle regioni sono del tutto legati al comportamento dei micro e piccolissimi: i comportamenti delle grandi imprese non sono particolarmente differenziati (se non per il tipo di produzione realizzato), mentre il valore medio dell'Emilia Romagna rispetto alla Toscana, per esempio, è determinato quasi esclusivamente dal comportamento nei rapporti con l'estero delle micro aziende.

Come sottolineato dalla gran parte della letteratura, la maggiore apertura internazionale a sua volta influenza positivamente l'attitudine delle imprese ad innovare e a svolgere attività di ricerca (ne è anche influenzata in un circuito virtuoso). Il quadro relativo al dinamismo delle entità produttive di minore dimensione viene confermato se si guarda l'attività di Ricerca e al modo in cui viene effettuata.

La modalità seguita per fare ricerca da parte delle micro imprese merita infatti una riflessione particolare. Il 5,8% delle micro imprese ha attivato nel 2009 programmi di R&S, con una spesa media per la ricerca (tra coloro che realizzano R&S) di circa l'11% del proprio fatturato. Il modo in cui la ricerca può essere effettuata (ricerca interna all'azienda, cooperazione con altre imprese, incarico a soggetti terzi, rapporti con Università ed altro) varia in modo significativo. Soprattutto

Figura 2. Percentuale di imprese che svolgono attività di R&S, 2008 e 2009.

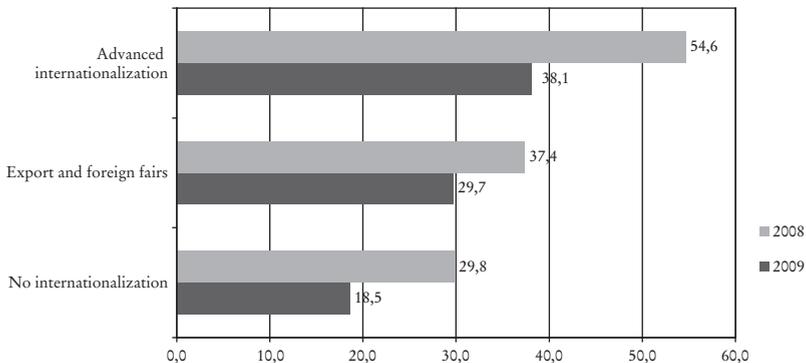


tutto le micro-imprese e le piccole ricorrono prevalentemente ad attività esterne. Nel complesso, fatto 100 il totale di spesa in R&S, le aziende con 1-9 addetti impiegano il 66,1% di tali risorse per realizzare all'esterno tali funzioni. In particolare i canali più utilizzati sembrerebbero essere quelli che prevedono relazioni con i laboratori ed i centri di ricerca esterni (17,3%), con altre imprese (16,5%) e quelli con le università (15,7% e in sensibile aumento rispetto al dato 2008). Anche in questo contesto emerge, seppur con entità non elevata, una presenza di relazioni internazionali per le micro imprese. Il 4,4% delle imprese tra 1 e 9 addetti che svolge attività di R&S esterna opta per rapporti collaborativi di ricerca con soggetti esteri di vario genere (università, imprese o centri di ricerca).

L'opzione di essere presenti (in modi molto differenziati) sui mercati esteri rappresenta un criterio discriminante molto forte e di rilievo anche rispetto al binomio settore/dimensione nello spiegare il peso dell'innovazione nelle attività di impresa.

La figura 3 sintetizza le percentuali di imprese innovatrici in funzione del loro grado di Internazionalizzazione. Nel corso del biennio 2008-2009 si è assistito a una generale e sistematica riduzione del flusso di innovazioni per ogni classe dimensionale, è tuttavia interessante sottolineare come il calo dell'attività innovativa sia crescente al

Figura 3. Percentuale di imprese che hanno introdotto almeno una forma di innovazione, per classe e grado di Internazionalizzazione, indagine 2008 e 2009.



crescere della vicinanza al mercato dell'innovazione: la categoria di innovazioni più colpita sembrerebbe esser stata quella delle innovazioni di prodotto principali. Viceversa le innovazioni tese alla riduzione dei costi o al miglioramento più generale della competitività (innovazioni organizzative e gestionali) sembrerebbero resistere anche in un periodo di crisi.

Incrociando i dati relativi all'Internazionalizzazione ed all'Innovazione emerge in modo molto netto la relazione tra il grado di apertura internazionale e la propensione ad innovare. Nel dettaglio si assiste ad una crescita della probabilità di innovare all'aumentare della complessità del tipo di attività svolta sui mercati esteri. Questo fenomeno rimane inalterato (sia pure con le naturali differenze) per tutte le classi dimensionali³.

Per quello che riguarda l'attività di Ricerca e Sviluppo, essa segue fondamentalmente la stessa dinamica dell'Innovazione: in un biennio di forte crisi economica si è assistito ad una generale riduzione dell'attività di R&S. A eccezione delle grandi imprese che hanno potuto contare su una solidità finanziaria maggiore, le restanti classi dimensionali, e specialmente le classi intermedie, hanno reagito alla crisi riducendo drasticamente i propri progetti di ricerca.

Quanto emerso finora conferma un aspetto più volte sottolineato in letteratura: la stretta interconnessione dei tre fattori chiave della competizione (Innovazione, R&S e Internazionalizzazione).

È opportuno tuttavia sottolineare come Internazionalizzazione, Innovazione e Ricerca presentino comunque segnali di debolezza e instabilità (rappresentati, tra l'altro, dal forte turnover di imprese che da un anno all'altro decide di interrompere o di avviare azioni di R&S, per esempio), specialmente nell'anno della grande crisi. Dato che il fenomeno non è limitato solo alle piccolissime dimensioni, ma diffuso a tutto il sistema, lo studio di questo turnover pare questione delicatissima e interessante⁴.

La decisione di dismettere o di avviare nuove attività di R&S o legate a Innovazioni di varia natura da parte delle aziende può avere di-

³ Il legame tra Internazionalizzazione e Ricerca/Innovazione ha caratteri di endogenità caratteristici che rendono difficile identificare nessi causali. In questo caso conta soprattutto rilevare il fenomeno, ma stime effettuate utilizzando metodologie di matching tra imprese internazionalizzate e non hanno offerto prime basi per ritenere che possa esistere una priorità della scelta di mercato su quella, per così dire, tecnologica.

⁴ Lo studio è reso possibile dalla presenza di un *panel* di circa 13 000 imprese presenti in entrambe le rilevazioni.

verse motivazioni. E nell'Internazionalizzazione trova cause diverse con sensibili differenziazioni per settori produttivi. Accanto agli effetti attesi legati alle specifiche prospettive di mercato delle singole imprese appaiono molto rilevanti e di interesse la presenza di vincoli finanziari e i problemi con le banche, ma anche le forme che assumono tali attività. Per esempio nel campo delle innovazioni, quelle di prodotto hanno subito forti contrazioni con la crisi dei mercati, nel campo della R&S sono più instabili le attività svolte all'esterno attraverso accordi con altre imprese e nell'area dell'Internazionalizzazione sono maggiormente colpiti gli accordi a ridosso dell'area strettamente commerciale.

In primo luogo è utile ricordare che i processi di Ricerca e Innovazione sono per loro natura discontinui, almeno con riferimento ai singoli programmi avviati. Un secondo aspetto è rappresentato dall'influenza del ciclo economico: in fasi di rallentamento, e ancor più nel caso di crisi profonda come quella vissuta nel periodo della rilevazione, gli effetti sul rinvio di programmi di attività, di sospensione di tutto ciò che non sembra in grado di produrre ritorni in un arco di tempo ragionevolmente breve appare evidente.

In questo contesto il calo dell'attività Innovativa e di R&S del 2009 sembra un dato scontato, alla luce del fatto che il sistema produttivo si è trovato ad affrontare una recessione profonda e dagli esiti incerti. È bene però ribadire ancora una volta come il 2009 non sia stato caratterizzato solo da una recessione per i mercati, ma sia stato un anno critico sotto molti aspetti, per lo più finanziari, che hanno messo a dura prova il sistema produttivo nazionale imponendo altresì pronte reazioni a livello di strategie d'impresa.

Infine è opportuno ricordare come alla base della discontinuità vi sono anche fattori strutturali che caratterizzano le imprese (fragilità delle imprese e dei processi come debolezze finanziarie, dimensioni, reti, mercati, tipologia di R&S). L'ultimo aspetto da sottolineare, quello che per certi versi interessa di più, ha a che vedere con componenti strategiche.

Infatti il turnover di cui parliamo è costituito da un numero elevato di imprese che interrompono le attività in esame, ma anche da un numero (minore, ma significativo) di soggetti che, nonostante tutto decide di avviare nuovi programmi. Da un lato vi sono imprese che cercano di reagire attraverso la Ricerca e l'Innovazione nel tentativo di introdurre di spostare gli equilibri di mercato e il proprio posiziona-

mento rispetto alla concorrenza, dall'altro si cercano nuovi mercati e nuovi sbocchi.

Per ciò che riguarda le attività di R&S e Innovazione si evidenzia un'elevata instabilità dei comportamenti: molte imprese non confermano il proprio impegno (il 4,3% per la R&S e il 16,1% per l'Innovazione, ovvero poco più della metà di coloro che nel 2008 registravano tali attività) ed al contempo si ha un consistente afflusso di nuovi soggetti (non operativi in questi ambiti nel 2008 e invece attivi nel 2009: 3,8% per la R&S e 7,5% per l'Innovazione) che tuttavia non riesce totalmente a controbilanciare il flusso in uscita.

Uno studio più accurato delle determinanti delle transizioni per Ricerca e Innovazione⁵ segnala la conferma di alcuni aspetti prima citati (peso della fragilità della struttura aziendale) e il ruolo di elementi diversi. Due in particolare vanno segnalati. Da un lato il riemergere di una relazione diretta che collega l'attività di R&S all'Innovazione: questo carattere rappresenta un elemento di stabilità rilevante. Dall'altro lato, il credito e le condizioni dello stesso rappresentano il fulcro essenziale delle attività innovative.

È da sottolineare la relativa maggiore stabilità delle strategie di Internazionalizzazione. Tra il 2008 e il 2009 circa il 74% delle imprese che aveva rapporti con l'estero nell'anno iniziale li ha mantenuti, mentre solo il 26% non li ha più. La crescita complessiva del grado di Internazionalizzazione è stata quindi generata da un consistente afflusso di nuovi soggetti esportatori o con relazioni internazionali di altra natura.

Il successo o l'insuccesso di imprese di dimensione minore ha trovato parte consistente della sua spiegazione nell'organizzazione in una qualche forma di rete locale della struttura produttiva.

Nel corso degli anni le letture sull'economia italiana e sulle performance delle imprese hanno spesso sostenuto che l'appartenenza o meno a distretti territoriali fosse un fattore cruciale nell'influenzare posi-

⁵ Lo studio delle determinanti delle persistenze e delle discontinuità (chi abbandona e chi entra ex novo) nel campo della R&S e dell'Innovazione tra il 2008 e il 2009 è avvenuto attraverso un percorso metodologico articolato: nel dettaglio le transizioni nel campo delle attività di ricerca sono state analizzate attraverso un approccio parametrico di regressione logistica, nel quale le «entrate» e delle «uscite» negli investimenti R&S sono state stimate utilizzando predittori relativi alla dimensione aziendale, al settore economico, al grado di apertura internazionale, alle prospettive del fatturato, alla tipologia di relazioni esterne nel campo della ricerca, oltre che a indicatori di natura finanziaria. Lo studio delle determinanti delle transizioni nei percorsi innovativi ha seguito un approccio metodologico non parametrico basato sulle *Random Forest* (Breiman 2001).

tivamente i risultati aziendali e persino le dinamiche aggregate. Se questo è stato senz'altro vero fino all'inizio del nuovo secolo, i segnali che negli anni zero l'«effetto-distretto» si sia molto indebolito sono numerosi (Foresti, Guelpa, Trenti 2008).

La scelta operata nell'indagine Met cui si è fatto cenno è stata quella di non riferirsi a una definizione territoriale rigorosa (per esempio basata su una delle ripartizioni territoriali disponibili per la stima dei sistemi locali), ma di concentrare l'attenzione sul tipo di rapporti che costituiscono la rete locale. Le imprese sono state quindi classificate in base al grado di complessità della «rete» di appartenenza: assenza di rete locale significativa, presenza di una rete semplice (con meri rapporti di scambio commerciale) e integrazione in una rete avanzata (soggetti che presentano anche attività in comune più «s sofisticate» come cooperazione, progetti di ricerca comuni, *joint venture* ecc.) lasciando la definizione dell'area territoriale più indeterminata e affidando il concetto di «locale» all'autodefinizione delle imprese.

Seguendo una classificazione territoriale meno rigida, il quadro d'insieme cambia prospettiva.

Nell'analizzare le determinanti del successo delle imprese italiane l'appartenenza o meno ad un qualche tipo di rete locale diviene un fattore chiave non solo per le piccole imprese, ma anche e soprattutto per le medie. La rete è in assoluto il fattore più stabile tra quelli analizzati ed è un carattere determinante (specie per le reti avanzate) per spiegare l'attività innovativa e di ricerca, l'internazionalizzazione (con forti differenze regionali), oltre che la produttività, la crescita del valore aggiunto e persino la redditività.

Per ciò che riguarda la stabilità del fenomeno «rete locale», a livello nazionale l'86,9% delle imprese che nel 2008 appartenevano ad una qualche forma di rete avanzata conferma tale atteggiamento anche nel 2009, l'8,8% regredisce a forme più *soft* di rapporti interimprese mentre solo il 4,3% cessa completamente i rapporti di connessione tra aziende. Interessante il dato relativo alle reti semplici: quest'ultimo è caratterizzato da una stabilità elevatissima di imprese che mantengono il loro *status* tra periodi (92,9%) evidenziando flussi di uscita dal grado di appartenenza alla rete orientati esclusivamente all'aumento del livello di complessità della rete stessa (7,1%).

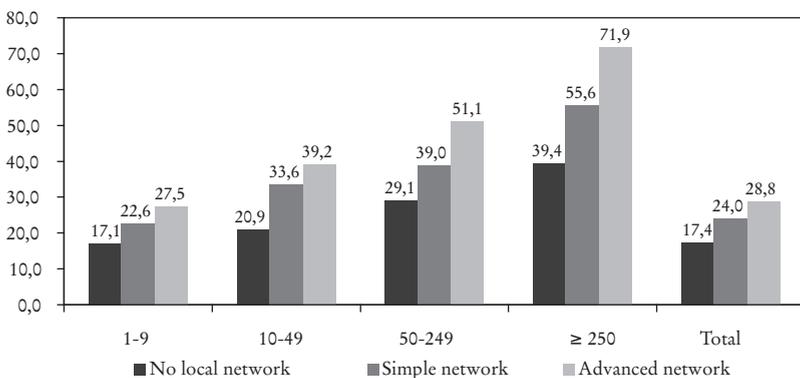
A riprova del ruolo positivo della rete, la figura 4 mostra una relazione crescente tra la propensione all'Innovazione ed il grado di complessità della rete. La dipendenza tra la probabilità di innovare e la ti-

pologia di rapporto inter-impresa è molto stretta e crescente al crescere della complessità della stessa per tutte le classi dimensionali.

In sintesi, l'effetto delle reti locali appare importante con riferimento alla probabilità di introdurre innovazioni, di realizzare programmi di Ricerca, di essere internazionalizzati e anche con riferimento alle prospettive di crescita. L'intensità degli effetti è significativamente crescente nel passare da una rete locale caratterizzata solo da scambi commerciali ad una rete più sofisticata con programmi comuni e una vera e propria partnership tra imprese.

Uno degli elementi di maggiore interesse per l'interpretazione dei cambiamenti avvenuti nel 2009 è senza dubbio rappresentato dall'analisi delle strategie adottate per reagire alla crisi economica. Il primo dato da evidenziare è l'elevata percentuale di imprese che non ha adottato alcun tipo di strategia in particolare: a livello nazionale, infatti, il 47,1% delle imprese opta per strategie di tipo passivo. Tali atteggiamenti di attesa sono diffusi maggiormente tra le unità produttive di piccole e piccolissime dimensioni (specialmente quelle meno dinamiche), con una forte decrescenza nel passaggio alle grandi aziende (con scarti di quasi 20 punti percentuali). La strategia attiva maggiormente adottata è rappresentata dall'impegno per la riduzione dei costi, messa in atto per lo più da imprese di dimensioni intermedie.

Figura 4. Appartenenza a reti locali e innovazioni introdotte, valori percentuali.



È evidente una relazione stretta tra le tipologie di strategie adottate e la numerosità degli addetti delle imprese. Le aziende di grandi dimensioni sono caratterizzate da diverse strategie attive: il 35,6% reagisce attraverso la riduzione dei costi, il 46% percorre la via delle azioni commerciali per i nuovi mercati mentre l'11,2% cerca alleanze con altre imprese. L'incremento degli investimenti per migliorare l'efficienza è invece una strategia messa in atto per lo più dalle medie unità produttive (17,1%).

Il credito costituisce un'area particolarmente critica. Al di là del dato aggregato, la percentuale di imprese che segnala la presenza di razionamento è molto elevata ed è ancor maggiore per le imprese con programmi di R&S associati a una esposizione elevata (alto livello della leva finanziaria). Inoltre il presumibile peggioramento connesso con la presentazione dei bilanci 2009 presenta non poche preoccupazioni.

Nel complesso il 32,4% delle imprese dichiara un peggioramento nei rapporti con le istituzioni finanziarie con un valore molto superiore per micro e – sorprendentemente – per le grandi società (67,4%). Approfondendo l'analisi con riferimento al grado di dinamismo, si riscontrano impatti più forti per le imprese più attive nel campo della ricerca. Tale fenomeno è un chiaro segnale della difficoltà incontrata dalle imprese più attive (e pertanto più esposte a livello finanziario) di reperire a livello bancario i fondi necessari ad avviare i propri investimenti.

Tutti questi risultati consentono di disegnare un quadro economico caratterizzato da un irrigidimento molto marcato dell'accesso al credito e delle condizioni applicate dalle banche, con un impatto rilevante sulle strategie di crescita che si va a sommare a quello precedentemente segnalato relativo all'influenza delle condizioni del credito sulle decisioni di avviare o dismettere attività innovative e di ricerca.

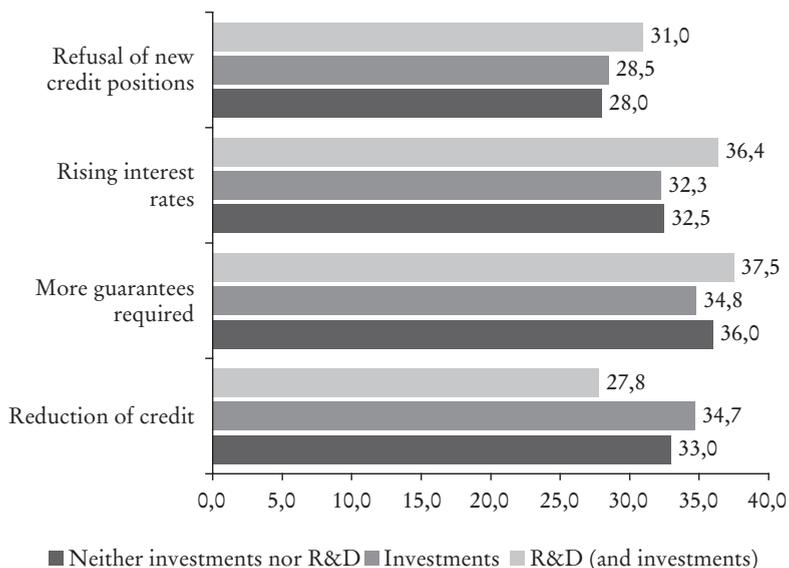
Per completare il quadro è infine utile analizzare i fattori di limitazione alle azioni di investimento e di R&S dato che il peggioramento del quadro economico generale nell'ultimo anno ha avuto effetti importanti sulle strategie di crescita (aumento dei fattori che hanno limitato la capacità di realizzare investimenti). In assoluto le prospettive di mercato sfavorevoli e le maggiori difficoltà nell'accesso al credito hanno rappresentato il principale ostacolo delle imprese⁶. Il dato

⁶ I risultati fanno riferimento ad una variabile espressa su scala ordinale 1-10: il valore 1 indica che la grandezza analizzata non ha rappresentato un fattore di limitazione alla realizzazione di investimenti, 10 rappresenta al contrario il massimo impatto negativo. Le percentuali indicate fanno riferimento ai valori superiori o uguali al 7.

più inquietante è che sono ancora una volta le imprese più dinamiche a incontrare le maggiori difficoltà. Circa il 50% delle imprese nazionali che svolgono attività di R&S dichiara infatti di avere limitazioni di crescita proprio a causa della difficoltà di accesso al credito (con difficoltà che sembrano ridursi di pari passo con la riduzione del grado di dinamismo). Questa evidenza è decisamente in contrasto con l'ipotesi di una selezione che mantenga solo i soggetti più innovativi.

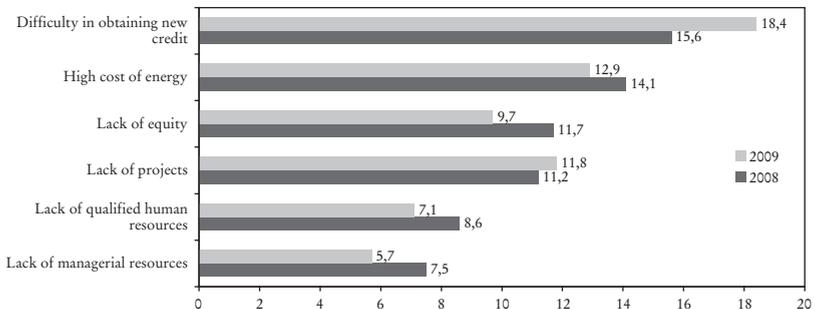
Alla luce di quanto mostrato lo scenario appare particolarmente serio. Le imprese più dinamiche e proiettate verso la crescita futura (investimenti e Ricerca) sono al contempo quelle che hanno maggiori

Figura 5. Percentuale di imprese che hanno dichiarato un impatto negativo rilevante della crisi sulla relazione con le banche, per grado di dinamismo (investimenti e R&S), valori percentuali.



difficoltà nei rapporti con le banche e le maggiori limitazioni nella realizzazione di investimenti. In periodi di crisi in cui l'attività innovativa rappresenta una delle spinte fondamentali per mettere in moto processi virtuosi di crescita, l'inasprimento del rapporto tra le banche e le imprese più dinamiche rappresenta una limitazione che potrebbe produrre effetti persistenti sulla crescita.

Figura 6. Fattori di limitazione alla realizzazione di investimenti, 2008-2009, valori percentuali.



II. Il quadro europeo: indagine pilota in tre paesi

Le principali caratteristiche delle strutture produttive

In questo capitolo si offrono alcuni spunti di riflessione comparati sui tratti caratteristici dei sistemi produttivi di quattro tra le principali economie europee.

Nonostante negli ultimi decenni si sia assistito a una intensificazione dei processi di globalizzazione permangono in maniera evidente articolazioni strutturali differenti.

Nel dettaglio si analizzano le principali caratteristiche relative alla composizione settoriale delle economie, alla struttura dimensionale delle stesse, e alla competitività delle imprese misurata attraverso le performance sul commercio internazionale.

In estrema sintesi si può affermare che Italia e Germania sono due modelli produttivi che rappresentano la massima espressione industriale tra i paesi «storici» dell'Ue, con una forte specializzazione in tale settore, ma che si posizionano agli estremi: l'economia italiana risulta caratterizzata da una elevata frammentazione nella struttura dimensionale, con un elevato peso quindi delle imprese di piccola e piccolissima dimensione, con una specializzazione settoriale relativamente concentrata nei settori cosiddetti tradizionali (con segnali di cambiamento non marginali negli ultimi anni, come vedremo nel prosieguo del capitolo); al contrario la Germania si caratterizza per una struttura dimensionale fortemente orientata sulle grandi imprese e con una specializzazione settoriale maggiormente indirizzata verso produzioni a più alto tasso di tecnologia (meccanica ed elettronica, mezzi di trasporto, chimica ecc.).

All'interno di questo quadro disegnato da questi due «estremi» la Spagna e la Francia presentano alcune caratteristiche peculiari, tuttavia si può affermare che il modello spagnolo presenta alcune forti similitudini con il sistema economico italiano (frammentazione dimensio-

nale e peso non marginale dei settori tradizionali) mentre quello francese appare certamente più vicino ai tratti caratteristici della Germania, con un peso elevato delle imprese di grandi dimensioni e un orientamento settoriale che favorisce i settori moderni.

La composizione settoriale

L'industria in senso stretto e i servizi alle imprese (trasporti e comunicazioni, ricerca, informatica, noleggio ecc.) rappresentano, mediamente oltre 1/3 dell'intero sistema economico nei quattro paesi considerati. Le differenze tuttavia appaiono consistenti nelle diverse articolazioni.

Come si è accennato in precedenza la Germania e l'Italia sono i paesi che presentano una maggiore propensione alla manifattura: l'industria in senso stretto produce il 26,1% della ricchezza complessiva in Germania e il 21,4% in Italia. Il valore aggiunto del comparto industriale spagnolo contribuisce al 17,3% della ricchezza complessiva, mentre il valore relativo alla Francia è pari al 14,1%.

La Francia tuttavia manifesta uno sviluppo relativamente maggiore nel campo dei servizi alla produzione, con una quota del 21,3% del valore aggiunto complessivo, al contrario di quanto avviene in Spagna che presenta infatti il valore più basso per questo comparto con una percentuale del 14,9%. In Italia i servizi alle imprese rappresentano il 16,3% dell'intera economia, valore che risulta inferiore alla quota registrata in Germania, pari al 19%.

Tabella 1. Composizione settoriale del Valore Aggiunto, 2007, valori percentuali.

	Germany	Italy	France	Spain
Agriculture, hunting and fishing	0,9	2,1	2,2	2,7
Industry	26,1	21,4	14,1	17,3
Constructions	4,1	6,1	6,3	11,8
Trade	10,1	11,3	10,0	10,5
Hotel and restaurants	1,7	3,8	2,4	7,2
Transport	5,7	7,4	6,4	6,8
Financial intermediation	4,0	5,2	4,7	5,3
Real estate brokerage	12,1	13,1	14,4	9,1
Other business services	13,3	8,9	14,9	8,1
Social and personal services	22,1	20,6	24,6	21,0

Fonte: elaborazioni Met su dati Ocse (Oecd.stat).

L'industria spagnola ha presentato uno sviluppo significativo nel campo dell'edilizia: il valore aggiunto realizzato nel campo delle costruzioni rappresenta infatti l'11,8% del valore aggiunto complessivo, a fronte di valori corrispettivi negli altri paesi molto inferiori, pari al 6,3% in Francia, al 6,1% in Italia e al 4,1% in Germania.

Nel settore del commercio si registra la minore variabilità tra paesi, si passa infatti da una quota minima del 10% in Francia a quella massima dell'11,3% rilevata in Italia. Al contrario si osserva una forte eterogeneità nel comparto della ristorazione e dei servizi ricettivi e turistici; tale aggregato appare relativamente marginale in Germania (1,7%), maggiormente sviluppato in Italia con una quota sul valore aggiunto nazionale del 3,8%, ma è in Spagna che si osserva il maggior grado di sviluppo con una percentuale del 7,2%.

L'intermediazione immobiliare contribuisce in maniera rilevante all'economia nei quattro sistemi analizzati, con un peso che risulta relativamente maggiore in Francia (14,4%) e in Italia (13,1%), mentre la Spagna fa osservare la quota più bassa pari al 9,1%. L'intermediazione finanziaria contribuisce al valore aggiunto complessivo per meno della metà dei servizi immobiliari, con quote che vanno dal 4% della Germania al 5,3% della Spagna.

Il settore primario assume un ruolo del tutto marginale in termini di valore aggiunto, con una quota che raggiunge il suo valore più alto in Spagna pari al 2,7%, e un minimo in Germania con lo 0,9%. Al contrario i servizi sociali e alla persona giocano un ruolo di grande rilievo e crescente, contribuendo per oltre un quinto del valore aggiunto complessivo delle quattro nazioni considerate. Si registra nel dettaglio un'importanza relativa maggiore in Francia con una quota del 24,6%, segue la Germania con il 22,1%, e poi Spagna e Italia con rispettivamente il 21 e il 20,6%.

Se si analizza l'evoluzione della composizione settoriale, a partire dagli anni novanta, emerge in maniera evidente il processo di terziarizzazione dell'economia. Attraverso la tabella in basso, che mostra le variazioni delle quote settoriali tra il 1991 e il 2007, è possibile osservare come sia cresciuto in maniera particolarmente intenso il peso dei servizi alle imprese, dell'intermediazione immobiliare e dei servizi ricettivi e della ristorazione.

Il settore dei servizi alle imprese, al netto della componente legata ai trasporti e alle comunicazioni, ha registrato un intenso sviluppo in tutti i paesi considerati, con una crescita relativa maggiore in Spagna,

dove la variazione della quota nell'arco temporale in esame risulta del +44% circa, mentre si assesta su un valore medio del +30% circa in Germania (+33,7%), in Italia (30,8%) e in Francia (+27,5%). Come è stato accennato in precedenza anche il peso dei servizi immobiliari è cresciuto in maniera sostenuta: il contributo dell'intermediazione immobiliare sul valore aggiunto complessivo nazionale è aumentato del 40% in Italia, e del 36% circa in Germania e in Francia, mentre in Spagna la crescita in termini di quota sul totale è stata pari al 20,6%. Il sistema economico iberico si caratterizza nel dettaglio per il forte sviluppo del comparto dell'edilizia, la cui quota sul totale è cresciuta del 38% tra il 1991 e il 2007, mentre in Italia e in Francia tale componente settoriale non ha visto variare il proprio peso relativo, al contrario della Germania dove la quota si è ridotta di un terzo circa.

È cresciuta in maniera rilevante anche l'economia legata alla ristorazione e ai servizi turistici, in modo particolare in Italia, dove la quota sul valore aggiunto complessivo nazionale è aumentata di un terzo circa, e in Germania (+24%). In Spagna, che rappresenta la nazione dove questo comparto appare più sviluppato, la crescita della quota è stata del 15%, a fronte di una sostanziale stabilità che si osserva nell'economia francese (+8,6%).

L'importanza relativa del comparto manifatturiero è diminuita in modo sensibile nell'ultimo ventennio, tuttavia il quadro appare fortemente diversificato nei singoli paesi. La quota sul totale del sistema economico nazionale è calata di oltre il 30% in Francia e del 27% in

Tabella 2. Variazione della composizione settoriale del Valore Aggiunto, 1991-2007, numeri indice.

	Germany	Italy	France	Spain
Agriculture, hunting and fishing	69,0	57,8	62,4	44,8
Industry in narrow meaning	85,3	86,8	69,3	73,1
Constructions	67,6	98,5	95,1	138,0
Trade	94,3	80,4	88,2	95,3
Hotel and restaurants	124,0	133,5	108,6	115,3
Transport	96,9	111,1	103,3	105,0
Financial intermediation	88,3	105,1	90,1	95,3
Real estate brokerage	136,5	140,1	136,3	120,6
Other business services	133,7	130,8	127,5	143,9
Social and personal services	106,1	99,0	110,4	110,4

Fonte: elaborazioni Met su dati Ocse (Oecd.stat).

Spagna, mentre nei due paesi a maggiore vocazione manifatturiera, la Germania e l'Italia, il calo è stato molto più contenuto e pari rispettivamente al -14,7 e -13,2%.

Il declino del settore primario nelle quattro economie prese in esame è proseguito in maniera accentuata anche nell'ultimo ventennio. La quota rappresentata dalle attività dell'agricoltura, della pesca e della silvicoltura si è più che dimezzata in Spagna, è diminuita del 57,8% in Italia, del 62,4% in Francia e del 69% in Germania.

Il settore del commercio ha fatto registrare una performance particolarmente negativa in Italia, dove la quota sul totale dell'economia nazionale è calata del 20%; anche in Francia è diminuito il peso relativo del Commercio, con un calo del 12% circa, mentre è rimasto sostanzialmente stabile in Spagna (-4,7%) e in Germania (-5,7%). È inoltre diminuita la quota rappresentata dai servizi finanziari, con l'unica eccezione dell'Italia dove si è registrato un lieve incremento in termini di quota sul valore aggiunto nazionale. La quota è diminuita in modo particolarmente evidente in Germania (-11,7%) e in Francia (-9,9%), mentre risulta più contenuta in Spagna (-4,7%).

Si segnala infine la crescita dell'economia legata ai servizi sociali e alla persona, con l'unica eccezione dell'Italia. Il peso relativo è aumentato del 10% circa in Francia e in Spagna, e del 6% in Germania, a fronte di un lieve calo che si osserva nel caso italiano.

La struttura dimensionale

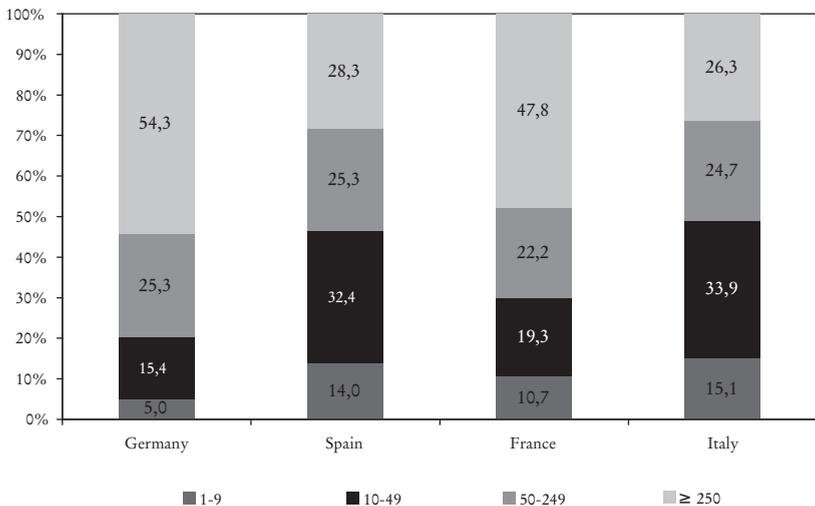
Un ulteriore aspetto da valutare per l'interpretazione delle principali caratteristiche dei sistemi produttivi considerati è certamente quello legato alle dimensioni delle imprese. È ormai diffusamente accettata la relazione diretta tra la dimensione delle aziende e la probabilità di intraprendere percorsi virtuosi di crescita grazie a più alti livelli produttività e a una maggiore propensione a essere attivi in alcune aree fondamentali come quelle della ricerca, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione.

In questo paragrafo si approfondiscono alcune analisi che si basano sui dati aggiornati al 2007 della distribuzione degli addetti per classe dimensionale delle imprese, con particolare riferimento al comparto manifatturiero e a quello dei servizi alle imprese (al netto dei servizi finanziari e immobiliari), che oltre a rappresentare due settori rilevanti dell'intero sistema economico sono anche quelli per i quali si registra il maggior grado di concorrenza e di apertura sui mercati internazionali.

La figura 1 evidenzia la distribuzione degli addetti per classe dimensionale delle imprese, con riferimento al comparto manifatturiero. I due modelli produttivi a maggiore vocazione manifatturiera sono caratterizzati da due strutture dimensionali polari: la Germania si segnala per il peso relativo delle imprese di maggiori dimensioni, nelle quali risultano impiegati il 54,3% degli addetti totali; in Italia al contrario nelle imprese più grandi ritroviamo soltanto il 26,3% degli addetti. La struttura produttiva nel caso italiano appare polverizzata con una quota degli occupati nelle micro imprese del 15,1, contro il 5% che si osserva nel modello tedesco, il 14% della Spagna e il 10,7% del sistema francese. Complessivamente le imprese con un numero di addetti inferiore alle 50 unità rappresentano in Italia il 49% degli addetti totali del comparto manifatturiero, la percentuale più alta tra i paesi considerati.

Il modello spagnolo appare molto simile a quello italiano (almeno dal punto di vista dimensionale), con una quota del 14% di lavoratori impiegati nelle micro aziende, quota che raggiunge il 46,4% se si con-

Figura 1. Distribuzione degli addetti per classe dimensionale delle imprese, settore manifatturiero, 2007, valori percentuali.



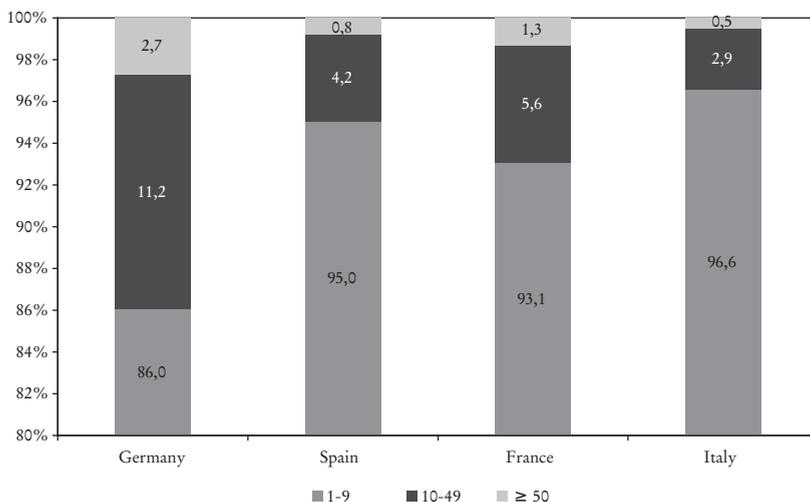
Fonte: elaborazioni Met su dati Eurostat.

siderano le aziende con meno di 50 addetti. La percentuale relativa alle imprese di grandi dimensioni è leggermente superiore al dato italiano e pari al 28,3%.

Il peso relativo delle «medie» imprese (50-249 addetti) evidenzia una certa omogeneità nei quattro paesi: le quote variano infatti da un massimo del 25,3% in Germania a un minimo del 22,2% che si rileva in Francia. Il modello francese appare relativamente simile a quello tedesco: la quota di lavoratori impiegati nelle grandi aziende è del 47,8%, mentre il dato relativo alle imprese con meno di 50 addetti è del 30%, con una presenza relativamente elevata di micro imprese (circa il doppio rispetto alla Germania).

Le dimensioni medie nel comparto dei servizi alle imprese si riducono in maniera drastica. Se anche si considera il quadro relativo al paese che, anche in questo comparto, mostra una struttura media di maggiori dimensioni, la Germania, si osserva comunque un elevato

Figura 2. Distribuzione degli addetti per classe dimensionale delle imprese, servizi alle imprese (al netto di immobiliare e servizi finanziari), 2007, valori percentuali.



Fonte: elaborazioni Met su dati Eurostat.

grado di frammentazione, con una quota degli occupati totali nelle microimprese pari all'86%, a fronte di un 2,7% relativo alle aziende con oltre 50 addetti. L'Italia si conferma come il paese con la struttura dimensionale più polverizzata: la percentuale di occupati nelle micro imprese è del 96,6% (0,5% nelle aziende con 50 addetti e oltre). Francia e Spagna non sembrano discostarsi in maniera significativa dal modello italiano: la quota degli addetti nelle micro imprese è rispettivamente del 93,1 e 95%, mentre i valori relativi alle imprese di maggiori dimensioni sono dell'1,3 e 0,8%.

La figura 3 mostra gli andamenti nel periodo 2002-2007 delle produttività apparente del lavoro (valore aggiunto per addetto) nel settore manifatturiero per le diverse segmentazioni dimensionali.

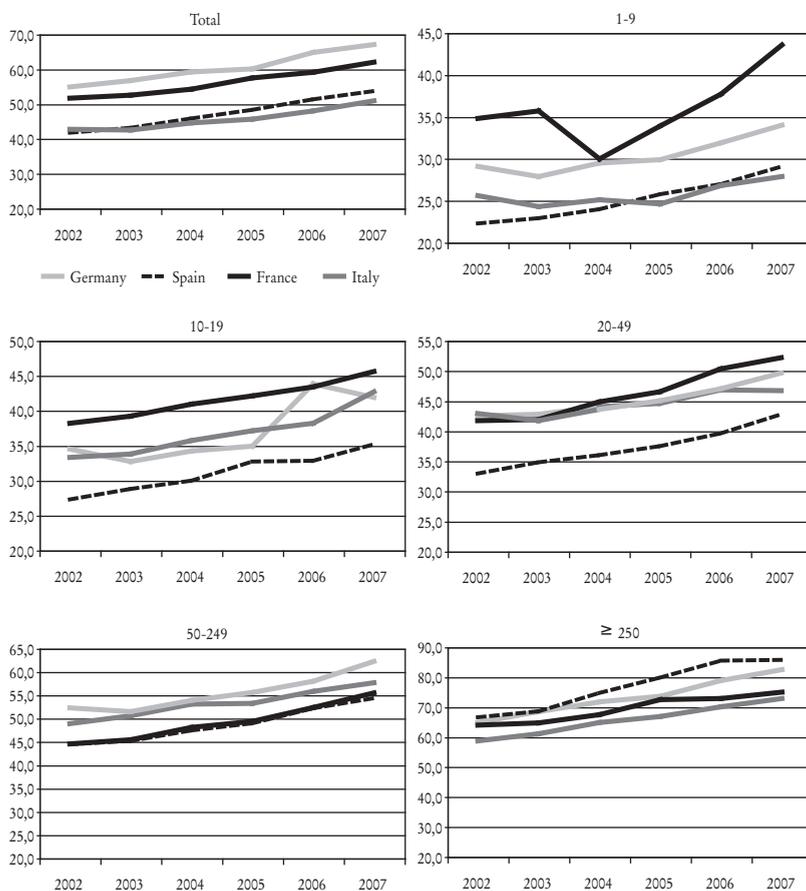
La Germania è il paese con la produttività media più alta, pari a circa 67 mila euro e con una crescita tra il 2002 e il 2007 pari al 22,3%; segue la Francia con un valore di 61,8 e una variazione percentuale del +20%. La Spagna e l'Italia si segnalano per una produttività del lavoro molto inferiore: in Spagna il valore aggiunto per addetto è di 53,5 mila euro, è tuttavia il paese nel quale si è registrata l'evoluzione migliore nel periodo considerato, con una crescita del 28,9%; la produttività media in Italia è in assoluto la più bassa, pari a 50,7 mila euro così come risulta particolarmente sfavorevole la variazione percentuale 2002-2007 (+19,3%).

Il dato dell'Italia è attribuibile in larga misura alla bassa produttività del lavoro nelle micro imprese, che risulta in assoluto la più bassa tra i quattro paesi membri (27,8 mila euro), oltre che a quella che si registra nelle grandi imprese dove il valore aggiunto per addetto è di 72,6 mila euro, a fronte degli 82,2 che si osservano tra le imprese tedesche. Lo scenario cambia radicalmente se si considerano le fasce dimensionali intermedie, già a partire dalla soglia dei 10 addetti; in questo caso, infatti, la produttività apparente del lavoro è sistematicamente superiore a quella che si registra in Germania, con la produttività media in assoluto più elevata, tra i quattro paesi considerati, nella fascia delle «medie» imprese (50-249 addetti).

La leadership tedesca in termini di produttività media del lavoro è riconducibile a valori che risultano mediamente elevati in tutte le classi dimensionali, con il dato particolarmente rilevante delle grandi imprese per le quali si registra nel 2007 un valore aggiunto per addetto di circa 82 mila euro, con una crescita particolarmente positiva a partire dal 2005. La componente lavoro delle grandi imprese tedesche non è tutta-

via quella a più alta produttività, il primato per questa classe dimensionale si registra infatti in Spagna, con un valore di oltre 85 mila euro per addetto, con un'evoluzione molto favorevole a partire dal 2003.

Figura 3. Produttività apparente del lavoro, valore aggiunto per addetto, per classe dimensionale, migliaia di euro.



Fonte: elaborazioni Met su dati Eurostat.

Se tuttavia si considerano le altre fasce dimensionali la Spagna risulta il paese con la minore produttività del lavoro, con l'unica eccezione della classe 1-9 addetti per la quale, grazie ad un tasso di crescita relativamente alto nell'ultimo triennio, le imprese spagnole hanno superato quelle italiane.

L'elevata produttività media complessiva che si osserva tra le imprese francesi è da ricondurre ai comportamenti delle imprese con meno di 50 addetti. La Francia infatti presenta una posizione di leadership sia nelle micro imprese (1-9 addetti) che in quelle di piccola e piccolissima dimensione (10-49), con una crescita media molto elevata tra il 2002 e il 2007, inferiore solo a quella che ha fatto registrare la Spagna nelle medesime fasce dimensionali. Al contrario la produttività apparente del lavoro è molto bassa tra le imprese francesi di media dimensione (50-249 addetti), e relativamente ferma negli ultimi anni nelle grandi aziende.

Performance e specializzazione delle esportazioni

Tra gli approfondimenti realizzati quello relativo all'analisi del posizionamento sui mercati internazionali assume naturalmente un rilievo particolare. Nel dettaglio si presentano i risultati relativi alle quote sul commercio mondiale delle merci, con l'obiettivo specifico di misurare le capacità competitive delle imprese sui mercati internazionali, e un'analisi sulla composizione settoriale dell'export.

Il periodo preso in esame permette di studiare le performance delle esportazioni all'interno di un quadro complessivo caratterizzato da profondi mutamenti dello scenario nelle quali le imprese operano. Sono questioni e aspetti molto evidenti e conosciuti, riconducibili ad almeno tre aspetti: l'adesione all'Euro, che ha avuto naturalmente effetti diversi nei quattro paesi considerati, ma che ha comunque rappresentato un cambiamento strutturale di grande impatto, l'intensificarsi dei processi legati alla globalizzazione e l'ingresso prepotente dei cosiddetti Bric (Brasile, Russia, India e Cina) nel commercio mondiale, con il conseguente vistoso calo delle quote realizzate dalle economie avanzate, e infine lo sviluppo delle tecnologie informatiche, che ha reso possibili modifiche significative delle relazioni produttive e aperto nuovi canali per i processi d'internazionalizzazione.

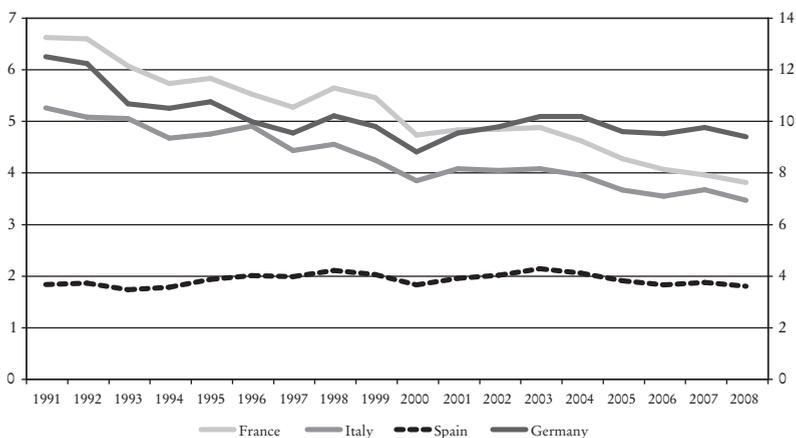
Nell'ambito di questo scenario generale le quote delle esportazioni dei quattro paesi considerati mostrano un trend negativo evidente tra il 1991 e il 2008 (figura 4), con l'unica eccezione della Spagna, che tuttavia rappresenta anche il Paese con la minore apertura internazionale.

La Germania è l'unico paese che è riuscito a incrementare la propria competitività, aumentando la quota sul commercio mondiale, dall'8,8% del 2000 al 9,3% del 2008, con un andamento particolarmente favorevole nel triennio 2000-2003. All'estremo opposto è possibile collocare la Francia che non sembra sia riuscita a interrompere, né a rallentare in maniera significativa, il declino avviatosi negli anni precedenti: la quota è infatti passata dal 6,6% del 1991 al 4,7% del 2001 fino ad arrivare al 3,8% dell'ultimo anno considerato.

La Spagna è restata sugli stessi livelli del 2000 (dall'1,9 all'1,8%), confermando, più in generale, un modesto peso sul commercio mondiale almeno con riferimento al comparto dell'industria in senso stretto.

Nonostante la crescita vistosa delle vendite dei paesi emergenti, le quote sul commercio mondiale di merci dei produttori italiani calano relativamente poco con performance che risultano inferiori alla sola Germania. Il trend dell'industria italiana appare nell'intero periodo molto simile a quello registrato dalle imprese tedesche, con l'unica eccezione del biennio 2001-2002.

Figura 4. Quote sul commercio mondiale, esportazioni di merci, 1991-2008, valori percentuali (Germania sulla scala dx).



Fonte: elaborazioni Met su dati Ocse (Oecd.stat).

La tabella 3 approfondisce la composizione settoriale delle esportazioni dei quattro modelli produttivi analizzati, a partire dal 1991, cui seguono due fotografie al 2000 e al 2008.

Si confermano le principali specializzazioni presenti, con alcune evidenze di interesse relative ai cambiamenti avvenuti principalmente a partire dagli anni zero.

Il modello tedesco si fonda su alcune leadership consolidate nella chimica, nella meccanica ed elettronica, e nella produzione di mezzi di trasporto. La Francia si caratterizza per una composizione dell'export concentrata nella chimica, nell'elettronica, nella produzione di mezzi di trasporto, oltre all'alimentare. La presenza sui mercati internazionali delle imprese italiane è tradizionalmente basato sui prodotti del cosiddetto *made in Italy*, filiera dell'abbigliamento e della casa e gli altri comparti a vocazione artigianale, ma con un progressivo spostamento a favore della meccanica strumentale. Le esportazioni spagnole vedono nella produzione di mezzi di trasporto e nella filiera alimentare le aree di principale specializzazione con una crescita importante nel comparto della chimica.

L'ingresso dei paesi Bric ha portato a un crollo generalizzato di alcune produzioni, con particolare riferimento ai prodotti dell'abbigliamento e ad alcuni comparti dell'elettronica (radio-televisivo, informatica, macchine da ufficio). Naturalmente in questi settori si è assistito a intensi processi di delocalizzazione e di investimenti dai paesi economicamente avanzati verso i paesi in via di sviluppo che hanno conquistato i mercati internazionali di queste produzioni. È interessante osservare come l'alimentare al contrario abbia conservato la propria capacità di penetrazione nei mercati esteri.

Altre aree produttive hanno incrementato il loro peso relativo: si tratta in particolare della chimica, con particolare riferimento alla farmaceutica, dei metalli di base (attribuibile in buona misura all'incremento del livello dei prezzi), della meccanica e dell'elettronica di precisione.

Sono evidenze che in linea generale sembrano accomunare i quattro paesi considerati. Esistono naturalmente alcuni tratti specifici. Le performance positive della Germania si sono fondate sulla competitività mostrata nel farmaceutico, nella meccanica, nell'elettronica di precisione e nella produzione di veicoli. Nel modello francese si è ulteriormente rafforzata la specializzazione nel campo chimico-farmaceutico e in quello dei mezzi di trasporto soprattutto grazie all'aerospa-

ziale; è cresciuto inoltre il peso della meccanica. In Italia al declino di alcune produzioni tradizionali si è accompagnato un incremento significativo della meccanica strumentale, delle macchine elettriche, oltre al comparto della lavorazione dei metalli; complessivamente queste ultime tre produzioni rappresentano nel 2008 il 35,6% delle esportazioni complessive, divenendo di gran lunga il principale segmento di specializzazione italiano. La Spagna ha subito le variazioni di maggiore intensità nella filiera alimentare, nella farmaceutica, nei metalli di base e nelle macchine elettriche.

I risultati dell'indagine

L'indagine internazionale ha riguardato un campione di 2400 imprese, equamente distribuito tra i tre paesi considerati: Spagna, Ger-

Tabella 3. Composizione percentuale delle esportazioni, 1991, 2000, 2008.

	Germany			France			Italy			Spain		
	1991	2000	2008	1991	2000	2008	1991	2000	2008	1991	2000	2008
Food	4,9	4,1	4,7	11,6	9,4	9,5	5,3	5,2	5,9	9,5	8,8	10,2
Textile												
and clothing	5,9	4,0	2,9	6,5	5,2	4,7	18,4	15,9	11,8	7,3	7,0	6,2
Chemistry	13,1	13,1	14,9	14,1	15,2	17,3	6,5	8,9	9,3	9,0	10,3	13,5
Rubber-plastic	3,4	3,4	3,6	3,2	3,0	3,3	3,4	3,7	3,6	3,1	3,6	3,5
Other												
non-metallic												
mineral	1,7	1,4	1,3	2,1	1,6	1,3	4,1	3,7	2,7	3,6	3,6	3,0
Basic metals	5,8	4,9	6,0	6,5	4,8	6,1	4,5	4,2	7,6	7,5	5,3	8,0
Metalworking	3,6	3,3	3,6	2,9	2,5	2,8	4,2	4,1	4,8	3,1	3,2	3,5
Mechanics	18,0	15,4	16,9	9,5	8,8	10,1	20,3	19,9	21,9	8,5	7,3	7,2
Electrical												
machinery												
and electronic												
equipment	14,7	18,9	15,1	13,6	18,8	13,5	10,2	10,5	8,9	8,9	10,5	8,6
Manufacture												
of vehicles	21,4	24,2	22,9	21,5	22,6	21,9	11,4	12,0	11,7	29,8	30,0	24,6
Other												
manufacturing												
industries	2,3	1,9	2,1	2,2	2,0	1,9	6,8	6,9	4,7	2,3	2,5	1,8
Other non man.	5,2	5,3	6	6,3	6,2	7,6	4,7	5	6,8	7,3	7,9	9,9

mania e Francia. Il piano di campionamento assicura un grado di rappresentatività statistica, all'interno di ciascuna nazione, per classe dimensionale e macro area settoriale. Le classi dimensionali considerate sono tre: le micro imprese, con un numero di addetti inferiore alle 10 unità, le piccole imprese, relative alle aziende con un numero di addetti compreso tra 10 e 49, e, infine, le medie e grandi unità produttive, quelle per le quali si registra un numero di addetti uguale o superiore a 50. Con riferimento alle ripartizioni settoriali, si sono considerati due macro comparti, quello dell'industria in senso stretto (al netto quindi delle attività delle costruzioni) e il settore dei servizi alle imprese, al netto delle attività finanziarie e immobiliari.

Il questionario è stato costruito con l'obiettivo di cogliere il mondo delle imprese dal punto di vista della struttura, dei comportamenti e delle strategie (con particolare riferimento alle attività adottate nel campo della ricerca, dell'innovazione e dell'internazionalizzazione) nonché dei fattori di limitazione alla crescita e della domanda di policy. Sono presenti infine alcune domande specifiche sulla crisi e sulle strategie di reazione.

La questione principale che interessa cogliere non riguarda solo gli aspetti strutturali consueti (per esempio di carattere dimensionale o

Tabella 4. Numerosità campionaria, per paese, classe di addetti e ripartizione settoriale.

		Manufacturing	Services	Total
France	1-9 employees	88	176	264
	10-49	90	176	266
	> than 50 employees	90	180	270
	Total	268	532	800
Germany	1-9 employees	66	198	264
	10-49	67	198	265
	> than 50 employees	70	201	271
	Total	203	597	800
Spain	1-9 employees	66	198	264
	10-49	66	198	264
	> than 50 employees	66	206	272
	Total	198	602	800
Total	1-9 employees	220	572	792
	10-49	223	572	795
	> than 50 employees	226	587	813
	Total	669	1731	2400

settoriale), ma è piuttosto indirizzata all'individuazione di comportamenti differenziati sulla base di scelte strategiche proprie degli imprenditori, scelte che sembrano possibili – entro certi limiti – per una gamma ampia di tipologie di impresa.

I risultati presentati di seguito mettono a confronto i dati dei tre paesi analizzati (Francia, Germania e Spagna) oltre a mostrare il riferimento ai valori risultanti dall'indagine condotta sull'Italia. È tuttavia necessario sottolineare che le due indagini hanno un diverso grado di rappresentatività statistica – a causa del diverso disegno campionario e della maggiore numerosità della rilevazione svolta in Italia – e che quindi i risultati non sono strettamente confrontabili, anche per il fatto che sono state realizzate a circa un anno di distanza, in un periodo caratterizzato da significativi mutamenti riconducibili alla crisi. Tenendo conto quindi di tali cautele interpretative, si richiamano comunque i risultati per l'Italia per arricchire il quadro di lettura.

Tra le scelte fondanti appare di particolare rilievo l'opzione di essere attivi nei mercati esteri (e in subordine quella collegata di essere innovativi e di effettuare ricerca). In particolare l'Internazionalizzazione sembra rappresentare uno dei fattori di base dell'imprenditorialità, così come è stato ampiamente evidenziato nei capitoli precedenti del volume.

Nella figura 5 presentiamo un confronto tra i paesi per quanto riguarda il grado di internazionalizzazione nel comparto manifatturiero, per le diverse fasce dimensionali d'impresa.

I risultati evidenziano due diversi modelli industriali: da una parte la Germania e la Francia che presentano un maggior grado di apertura tra le imprese di dimensioni maggiori (sopra i 50 addetti), dall'altra, la Spagna e l'Italia, fanno registrare una significativa presenza internazionale già a partire dalle imprese di piccolissima dimensione. All'interno di questa generalizzazione esistono diverse articolazioni tra i paesi. Il modello italiano è maggiormente sviluppato sulle attività di export, mentre le forme più avanzate di internazionalizzazione (dagli accordi commerciali a quelli per le attività di ricerca, dalle joint-ventures agli investimenti diretti esteri e alla delocalizzazione delle fasi produttive) risultano meno diffuse. Se si considerano le imprese al di sotto dei 50 addetti in Italia si registra il maggior grado di apertura tra i paesi considerati, con la Spagna che segue con valori leggermente inferiori.

All'estremo opposto si colloca la Germania che fa osservare infatti la maggiore apertura internazionale al di sopra della soglia dei 50 addetti, mentre sembrerebbe che i processi di internazionalizzazione sia-

no relativamente marginali tra le aziende di piccolissima dimensione. La Francia sembra seguire i medesimi tratti segnalati dalle imprese tedesche, con l'unica e rilevante eccezione riguardante le micro imprese, dove si registra un grado di apertura relativamente elevato e in linea con il dato spagnolo. Il fenomeno delle micro multinazionali, soprattutto in Spagna e in Francia (oltre che in alcune regioni italiane come emerso dalla rilevazione descritta nei capitoli precedenti), appare un tema di grande interesse che meriterebbe ulteriori approfondimenti attraverso indagini specifiche.

Complessivamente, in Francia, Germania e Spagna, meno di un'impresa su dieci svolge attività di ricerca, con una diffusione relativamente maggiore nel comparto industriale, dove la quota di imprese attive nel campo è dell'11,9% (7,5% nei servizi). La Francia è il paese che mostra il maggiore impegno: la percentuale di imprese che ha dichiarato di svolgere attività di R&S è del 21%, dato che risulta di gran lunga superiore a quello di Germania (6,3%) e Spagna (9,1%); si conferma per l'Italia una minore diffusione della R&S. La performance positiva del sistema produttivo d'oltralpe è attribuibile al risultato particolar-

Figura 5. Forme di internazionalizzazione per classe dimensionale, industria in senso stretto, valori percentuali.

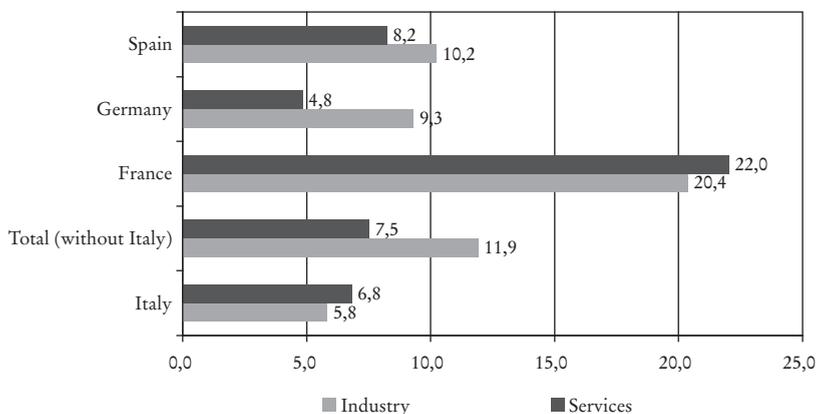


mente positivo delle aziende di dimensione micro e piccola in entrambi i comparti settoriali considerati; la composizione settoriale dell'economia francese, orientata in maniera relativamente maggiore verso produzione a elevato contenuto tecnologico, sembra fornire una spiegazione rilevante ma non esaustiva del particolare dinamismo delle micro e piccole imprese nel campo della ricerca.

In Francia, infatti, la percentuale di imprese di piccole e medie dimensioni (1-9 addetti e 10-49 addetti rispettivamente) che svolge attività di R&S è la più elevata tra i paesi presi in considerazione. La Spagna presenta invece un accentuato dinamismo in R&S nella classe dimensionale intermedia. In Germania la R&S è svolta in maniera diffusa dalle imprese di grandi dimensioni (≥ 50 addetti) confermando che il modello industriale in questo paese regge soprattutto sulla grande impresa. L'Italia, infine, mostra un'attività di R&S poco diffusa per tutte le classi dimensionali confermando il dato in figura 6.

È interessante andare a vedere il modo in cui la ricerca è condotta: ovvero se realizzata con risorse interne oppure demandando all'esterno l'attività. Dalla figura 7 emergono risultati interessanti. La Francia, che presenta un dinamismo in R&S particolarmente diffuso nelle piccole imprese, è il paese che più di altri ricorre all'attività esterna, con-

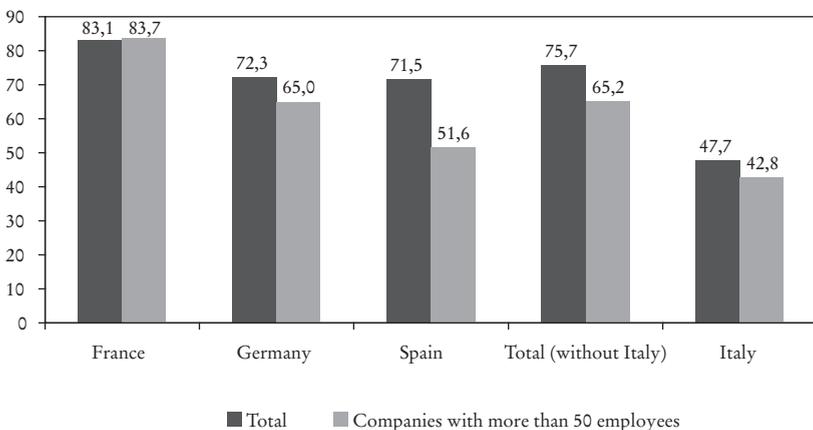
Figura 6. Percentuale di imprese che svolge attività R&S, per settore, valori percentuali.



fermando quindi peculiari caratteristiche proprie nelle attività di ricerca. La quota totale di imprese che demandano attività di R&S in Germania e Francia è piuttosto simile (seppur la quota delle imprese con più di 50 addetti è maggiore in Germania). L'Italia è il fanalino di coda tra i paesi considerati; si tratta di un dato particolarmente penalizzante e che fornisce anche elementi interpretativi della scarsa diffusione delle attività di ricerca in Italia. La propensione ad esternalizzare tali attività è infatti inversamente proporzionale al crescere delle dimensioni aziendali: il sostegno allo sviluppo di reti di collaborazione R&S avrebbe quindi un effetto particolarmente rilevante in Italia dove il tessuto produttivo è caratterizzato, dal punto delle dimensioni medie di impresa, da una elevata frammentazione.

I dati aggregati per i paesi mostrano che l'attività di R&S svolta all'esterno fa riferimento soprattutto ai laboratori e centri nazionali (38,4% del totale). Le altre modalità considerate, le università del proprio paese, le imprese connazionali, e le relazioni con l'estero fanno registrare percentuali del 30% circa. All'interno di questo quadro si registra una variabilità intensa per classe dimensionale e per nazione di riferimento. In particolare è tra le micro imprese che si osservano mo-

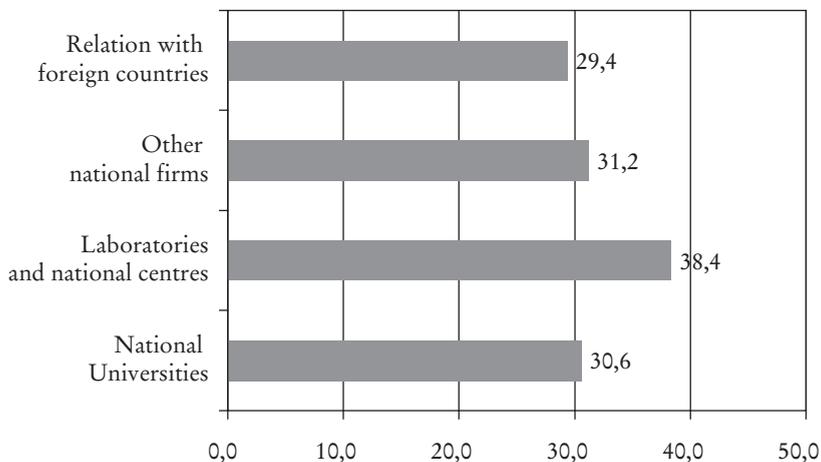
Figura 7. Imprese che svolgono attività di R&S ricorrendo a relazioni esterne (fatto 100 le imprese attive nel campo della ricerca).



di diversi di svolgere le attività di ricerca all'esterno. In Spagna e in Germania prevalgono i canali più tradizionali legati ai rapporti con i laboratori e i centri di ricerca (Spagna) e con le Università (Germania), mentre in Francia, nella quale è maggiore l'impegno delle micro imprese nel campo R&S, si registra una presenza particolarmente diffusa di reti di imprese.

Se si passa ad analizzare la diffusione delle innovazioni, nel campione di imprese francesi, tedesche e spagnoli, è possibile osservare come il 23% circa delle aziende abbia introdotto almeno una forma di innovazione nell'ultimo triennio. Le imprese dei servizi risultano relativamente più innovative, con un valore del 25,1%, a fronte del 20,4 che si rileva nel comparto manifatturiero. Per quanto riguarda la disaggregazione per paese, la Spagna fa osservare una maggiore diffusione dei percorsi innovativi, con il 28,7% di imprese che ha introdotto innovazioni (29,1% nell'industria), mentre la Francia risulta il paese con il valore più basso, pari al 18,6% (17,9%), di poco inferiore al dato della Germania (19,6%, industria 12%).

Figura 8. Relazioni esterne per le attività R&S in Francia, Germania e Spagna. Industria, valori percentuali (fatto 100 le imprese che svolgono attività di ricerca).



Una delle principali chiavi interpretative va ancora ritrovata nei diversi modelli e strutture dei tessuti produttivi dei tre paesi considerati: Spagna e Germania rappresentano i due estremi. Nella prima si registra un maggiore dinamismo nelle imprese di dimensioni minori, con una percentuale di imprese industriali innovative del 24,2% nella fascia 1-9 addetti e del 40,9% in quella «intermedia». Al contrario il tessuto produttivo tedesco evidenzia un dinamismo particolarmente accentuato nel comparto delle imprese di maggiori dimensioni, dove la quota di imprese innovative è del 60% circa, mentre la diffusione dei pattern innovativi appare relativamente marginale tra le micro imprese (4,5%). La Francia sembra collocarsi in una posizione intermedia, con una buona performance delle grandi imprese (57,8%) e un quadro relativo alle imprese più piccole che risulta migliore rispetto a quello che si è segnalato per la Germania. Il risultato dell'Italia evidenzia una propensione all'innovazione particolarmente elevata nelle imprese di piccola e piccolissima dimensione, confermando quindi l'interpretazione diffusa di un modello di innovazione non basato sulla ricerca¹.

¹ Alcune stime econometriche realizzate sul campione di imprese italiane evidenziano tuttavia come la ricerca assicuri un carattere di maggiore robustezza e stabilità ai pattern innovativi (Brancati 2010).

Figura 9. Percentuale di imprese che ha introdotto almeno una forma di innovazione nell'ultimo triennio, per classe dimensionale (industria in senso stretto).



Anche nel campo dell'innovazione si osserva un quadro relativamente omogeneo tra le grandi imprese: le differenze di comportamento tra i diversi paesi tendono ad appiattirsi oltre la soglia dei 50 addetti, con la parziale eccezione dell'Italia, mentre si registra una forte variabilità delle strategie adottate tra le imprese di piccola e piccolissima dimensione (in linea con le evidenze che sono emerse attraverso l'ampia indagine di campo italiana).

La figura 10 presenta un quadro dettagliato per tipologia di innovazione introdotta, con riferimento alle interviste realizzate in Francia, Germania e Spagna. Si evidenzia una diffusione maggiore delle innovazioni organizzative e/o gestionali, che hanno riguardato il 14% circa delle imprese intervistate. A seguire le innovazioni radicali dei prodotti offerti per il 9,8% delle aziende, mentre le altre forme di innovazione (di prodotto secondarie, e di processo, principali e secondarie) fanno osservare una percentuale che varia tra l'8,5 e l'8,8%. Da un punto di vista dimensionale vale la pena di segnalare il dato delle grandi imprese per le quali si registra nell'ordinamento delle varie forme di innovazioni il primato delle innovazioni principali di prodotto (38,7%), e in generale una maggiore omogeneità nelle percentuali registrate tra le diverse tipologie.

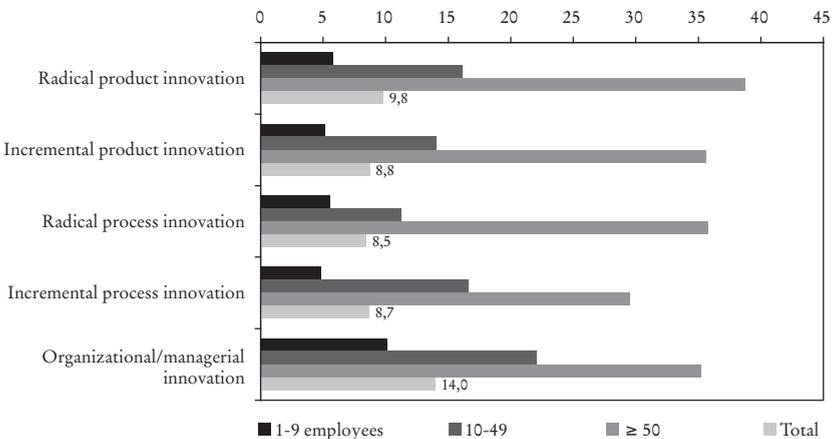
Un ulteriore elemento di grande rilievo riguarda il comportamento delle micro e piccolissime imprese nei tre paesi globalmente: come segnalato in precedenza le strategie più moderne (innovazione, internazionalizzazione, ricerca ecc.) sono presenti anche nelle fasce dimensionali minori, con un livello di eterogeneità molto elevato. La volontà di competere e di crescere, le capacità di essere attivi anche in aree strategiche come quelle della R&S e della presenza all'estero, appaiono degli elementi discriminanti del successo delle imprese, più di quanto presumibilmente avvenga nelle classi dimensionali maggiori, dove, si ripete, il quadro che emerge è caratterizzato da una relativa omogeneità di comportamenti. È abbastanza sorprendente scoprire che, nella fascia 1-9 addetti, un'impresa su dieci in Francia sia attiva nel campo della ricerca, mentre in Germania la percentuale è inferiore al 5%; così come in Spagna (e in Italia) si registri una diffusione molto elevata delle innovazioni nelle micro imprese a fronte di una maggiore difficoltà negli investimenti in ricerca. Le composizioni settoriali e dimensionali forniscono un quadro che tuttavia non è in grado di spiegare appieno il fenomeno. Molte spiegazioni, legate ad esempio al maggiore dinamismo emer-

so nelle piccole imprese in Francia, sembrano andare al di là di questi aspetti di struttura.

Al dinamismo delle imprese piccole e piccolissime è spesso associato un carattere di fragilità che si è accentuato con la crisi e che vede la componente finanziaria come una delle numerose aree di criticità. L'impegno di queste imprese nelle aree «chiave» è spesso caratterizzato da modalità diverse di essere attive rispetto a quelle che si osservano nelle aziende più grandi. Il campo della ricerca è un esempio chiaro sul tema, dove, come detto in precedenza, le micro-imprese e le piccole ricorrono prevalentemente ad attività esterne, con difficoltà ed elementi di debolezza specifici che meriterebbero ulteriori analisi di approfondimento con indagini più ampie in grado di cogliere le articolazioni territoriali e settoriali, oltre che analisi diacroniche che seguano le diverse evoluzioni seguite.

Incrociando i dati relativi all'Internazionalizzazione ed all'Innovazione emerge in modo molto netto la relazione tra il grado di apertura internazionale e la propensione ad innovare. Nel dettaglio si assiste ad una crescita della probabilità di innovare all'aumentare della complessità del tipo di attività svolta sui mercati esteri. Questo

Figura 10. Forme di innovazione introdotte per classe dimensionale, Francia, Germania e Spagna. Industria, valori percentuali.

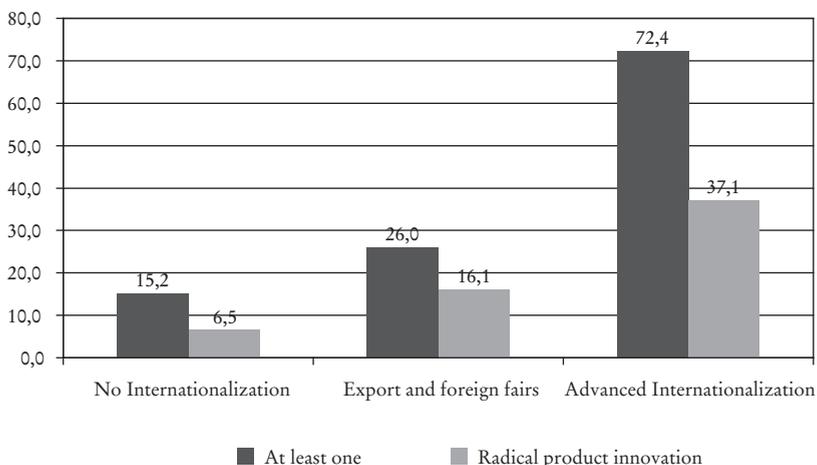


fenomeno rimane inalterato (sia pure con le naturali differenze) per tutti i paesi considerati, e per quanto riguarda gli aspetti settoriali va osservata una differenza di comportamento più sfumata tra le imprese dei servizi.

La figura successiva evidenzia la stretta interconnessione tra Innovazione, R&S e Internazionalizzazione, analizzando il comportamento delle imprese industriali per i tre paesi (Germania, Francia e Spagna) considerati insieme. La percentuale di imprese che ha introdotto almeno una forma di innovazione passa dal 15,2% delle imprese non internazionalizzate, al 26% di quelle che esportano e/o che partecipano a fiere e mostre all'estero, sino ad arrivare a oltre il 70% di quelle che presentano forme più complesse di internazionalizzazione. Lo stesso rapporto emerge dall'analisi delle innovazioni radicali di prodotto, per le quali la percentuale di imprese innovative passa dal 6,5% delle aziende «nazionali» al 37,1% di quelle internazionalizzate, passando per il 16,1% delle esportatrici.

Uno sforzo conoscitivo specifico è stato realizzato per approfondire gli aspetti legati alla crisi.

Figura 11. Innovazioni introdotte, per grado di Internazionalizzazione, Francia, Germania e Spagna. Industria, valori percentuali.



Le indicazioni che emergono segnalano come la crisi economica internazionale abbia avuto effetti negativi rilevanti². Se si considera complessivamente il quadro relativo a Francia, Germania e Spagna, il ritardo nei tempi di pagamento dei clienti (37%), il peggioramento delle relazioni con le banche (34,2%) e la contrazione del fatturato (33,6%) rappresentano le aree di maggiore sofferenza. Anche se non altrettanto diffuso, sembra comunque molto rilevante l'impatto sul livello dei prezzi praticati (28,1%); l'effetto sull'occupazione appare relativamente meno diffuso, con una stima di imprese colpite del 20,4%. I risultati relativi all'Italia sembrano confermare questi elementi di difficoltà.

Il settore manifatturiero evidenzia effetti negativi maggiori, con una situazione di criticità che appare relativamente più marcata con riferimento al peggioramento delle condizioni del credito, alla contrazione del volume di affari e al calo degli occupati, mentre risulta inferiore al comparto dei servizi il dato relativo alla riduzione dei prezzi praticati.

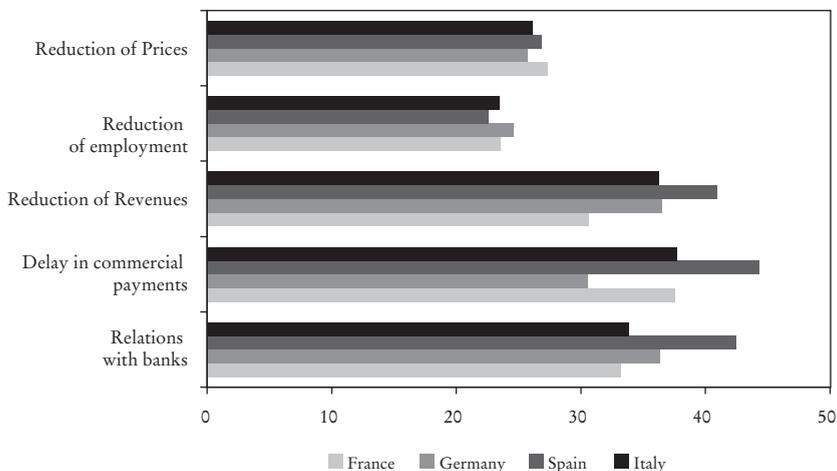
La Spagna è in assoluto il paese che sembra essere stato più colpito dagli effetti della crisi. La figura 12 descrive nel dettaglio il quadro relativo ai quattro paesi considerati con riferimento al comparto manifatturiero. Le imprese spagnole paiono maggiormente colpite in termini di ritardi nei tempi di pagamento (44,3%), di peggioramento delle condizioni di accesso al credito (42,5%) e di calo del volume di affari (40,9%), mentre sembra essere stato minore l'impatto sul livello degli occupati (22,6%). Per Francia e Germania si registrano valori che tendenzialmente non si discostano dai valori medi generali, ad eccezione di alcuni elementi specifici: in Germania, micro e piccole imprese segnalano una netta sofferenza relativamente all'accesso al credito (con valori che risultano superiori sia alle grandi imprese tedesche, che alle omologhe francesi, ma pur sempre inferiore al dato spagnolo), a fronte di un problema principalmente legato ai tempi di pagamento dei clienti per le aziende di maggiori dimensioni. In generale tutte le imprese tedesche segnalano un impatto rilevante sul volume di affari, mentre sono soprattutto le imprese della fascia dimensionale intermedia a segnalare un calo degli occupati. In Francia la situazione di maggiore difficoltà sembra poter essere individuata nelle imprese

² Si è chiesto alle imprese intervistate di indicare gli effetti della crisi su alcune grandezze, attraverso una scala 1-10, dove 1 rappresenta un «impatto negativo assente» e 10 un «impatto negativo massimo». Le percentuali rappresentate fanno riferimento alle imprese che hanno indicato un valore superiore a 6.

della classe 10-49 addetti, mentre sono le grandi imprese quelle che hanno ridotto maggiormente il livello di occupati più delle grandi imprese spagnole e tedesche. In generale la Francia appare la nazione per la quale si registra la situazione più favorevole sul lato dell'accesso al credito.

Il peggioramento delle condizioni del credito pare si sia manifestata principalmente in un incremento delle garanzie richieste, aspetto che è stato indicato dal 37,1% delle imprese intervistate in Francia, Germania e Spagna. Il 34,5% delle stesse aziende ha registrato un aumento dei tassi di interesse applicati dalle banche, mentre per il 31,5% la crisi si è tradotta in una riduzione degli importi concessi dagli istituti finanziari. I casi di richieste rifiutate per l'apertura di nuove posizioni paiono meno diffusi, ma hanno comunque riguardato il 29% circa delle imprese. Dal punto di vista dimensionale appare evidente come la relazione con le banche abbia subito un deterioramento relativamente maggiore per le imprese di piccola e piccolissima dimensione.

Figura 12. Percentuale di imprese che ha dichiarato un impatto negativo della crisi su alcune aree di attività per nazione, industria, valori percentuali.

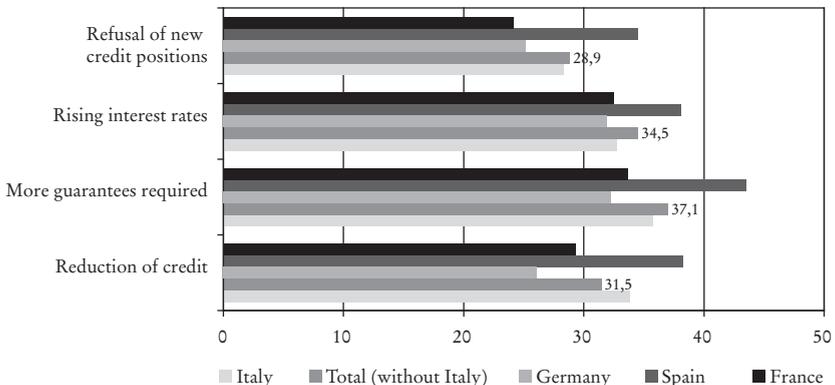


Il quadro per paese conferma i segnali per i quali appare la Spagna come il paese relativamente più colpito dagli effetti della crisi. Le percentuali di imprese che dichiara un peggioramento delle condizioni di accesso al credito sono più alte di quelle registrate in Germania e Francia, per tutte le classi dimensionali e per tutte le voci considerate. In Italia l'impatto della crisi sull'accesso al credito appare significativo, con valori che risultano sistematicamente più alti di quelli delle imprese francesi e tedesche, ma inferiori al dato della Spagna.

Oltre agli aspetti legati alla quantificazione delle imprese che appaiono maggiormente colpite dagli effetti della crisi appare opportuno fornire ulteriori elementi di analisi legati all'eventuale azione di selettività della crisi stessa. Come è stato già segnalato nel capitolo dedicato all'indagine realizzata in Italia, esiste una visione prevalente per la quale una crisi economica così profonda avrebbe operato attraverso un meccanismo virtuoso di selezione delle imprese «migliori».

Le evidenze dell'indagine campionaria italiana hanno al contrario segnalato come vi sia stato un irrigidimento molto marcato delle condizioni economiche e di quelle finanziarie legate all'accesso al credito per le imprese più dinamiche, vale a dire per quelle che risultano maggiormente attive nella realizzazione di strategie di crescita che

Figura 13. Percentuale di imprese che ha dichiarato un impatto negativo della crisi sulla relazione con le banche, per paese, valori percentuali.



passano attraverso programmi di investimento nelle aree della ricerca e dell'innovazione.

Anche nei tre paesi analizzati in questo capitolo esistono segnali che la crisi non sembra abbia apportato meccanismi di selezione che premiano necessariamente le imprese più «dinamiche»: esiste in particolare un'ampia fascia che ha investito in Ricerca, in prodotti innovativi (con significative esposizioni finanziarie) che mostrano segni evidenti di sofferenza.

Ciò che interessa nel documento è sottolineare caratteri, modi di comportamento e strategie delle imprese che cercano di crescere, così come la presenza di vincoli. Anche nelle categorie dinamiche, infatti, si segnalano fragilità consistenti (accentuate nel periodo di crisi) manifestate dalle debolezze finanziarie, dalle modalità di svolgimento di alcune funzioni qualificanti e dall'instabilità di funzioni importanti (soprattutto R&S e Innovazione, ma anche la stessa Internazionalizzazione, sia pure – quest'ultima – in crescita anche in periodi di difficoltà del commercio mondiale).

Il credito si conferma questione determinante e di particolare peso proprio per le imprese più dinamiche: la quota consistente di aziende che non realizza attività per il futuro, ovvero che non solo non innova e non fa ricerca ma che non realizza neppure investimenti per un periodo lungo e rientra nei gruppi più «stagnanti», corrisponde ampiamente a coloro che ricorrono poco o niente al credito bancario. Viceversa, quasi tutti coloro che si proiettano verso un orizzonte temporale medio lungo usano intensamente il credito. Questo aspetto, persino ovvio come concetto ma interessante per la quantificazione, li espone anche – in particolare nei momenti di difficoltà diffusa – a rischi maggiori rispetto a quelli già elevati dei mercati dei beni e dei servizi e rende proprio i soggetti più dinamici molto vulnerabili ed esposti aumentando le responsabilità del settore creditizio nelle sue funzioni «reali».

Il problema (e l'utilità di indagini come quelle qui proposte) risiede nelle quantificazioni: se «chi compete» su mercati aperti (se è lecito usare un'espressione così sintetica) rappresenta una quota minoritaria del totale abbiamo (e continueremo ad avere) una discrepanza tra valori aggregati negativi di crescita dell'industria europea nel suo insieme e singoli aspetti interessanti e dinamici.

Si aprono così due questioni: una conoscitiva e una di policy.

Sul piano conoscitivo, se il quadro descritto è accettabile, si tratta di capire molte cose rispetto alle quali le indagini proposte offrono so-

lo primi indizi. Occorre approfondire, per esempio, quale ricerca viene realizzata dai piccoli, come viene fatta, quali sono i problemi e le difficoltà specifiche, se vi sono problemi informativi, problemi particolari di tutela dei diritti operando prevalentemente con soggetti esterni, problemi di coordinamento di funzioni e molto altro ancora.

Così pure il tema dell'internazionalizzazione, se si passa dall'idea di impresa multinazionale tradizionale a fenomeni che coinvolgono imprese di dimensione ridottissima – spesso strutturate in reti con diverse caratteristiche –, assume profili molto differenti e richiede atteggiamenti significativamente diversi.

La questione delle politiche, di fronte a bisogni palesi da parte di un sistema fragile che cerca di agire, di fronte a rischi di una vera e propria selezione avversa che possa penalizzare i soggetti dinamici, si complica ed è difficile accantonarla con leggerezza come solitamente viene fatto.

Alla politica, alle quantificazioni dei flussi e alle modalità operative è dedicato il capitolo successivo.

III. Le politiche per le imprese in Europa

Lo scenario di riferimento

Come è stato descritto nella parte introduttiva, il lavoro si è sviluppato sulla base di due questioni rilevanti: da una parte le indagini sulle imprese hanno evidenziato alcuni tratti della domanda di policy delle aziende analizzando, in maniera indiretta quindi, i fattori di limitazione alle strategie di crescita e i fattori di fragilità che sono spesso associati alle attività comunemente considerate come fattori chiave dello sviluppo (ricerca, innovazione, internazionalizzazione ecc.); dall'altra parte si offre un approfondimento relativo alle politiche adottate a sostegno delle attività produttive.

Il tema delle politiche per le imprese rappresenta uno snodo fondamentale del ragionamento che si propone: pochi campi dell'economia sembrano caratterizzati dalla presenza di una così radicata contrapposizione ideologica, e da tante posizioni preanalitiche come avviene nel caso delle politiche industriali.

Da una parte vi sono i sostenitori dell'intervento pubblico che motivano la propria posizione principalmente sulla necessità di correggere i fallimenti del mercato (Ninni - Silva 1997), dall'altro vi sono coloro i quali ritengono le politiche industriali negative e non riformabili (proprio perché sono direttamente responsabili di distorsioni ai meccanismi della concorrenza, mentre i fallimenti del mercato, che potrebbero giustificare le politiche, sarebbero ampiamente sopravanzati dai fallimenti dello Stato nei tentativi di intervento). Quindi vanno eliminate o, al più, vanno considerate come male necessario: l'indicazione, quindi, è che siano ridotte al minimo indispensabile con una tendenza all'eutanasia progressiva, utilizzando nel frattempo i meccanismi meno coinvolgenti possibili di pubbliche amministrazioni ritenute inadeguate e inadeguabili.

Questa opinione, generalmente diffusa, assume particolari significati in paesi come l'Italia caratterizzati da una debolezza relativa delle pubbliche amministrazioni e da una forte vischiosità delle procedure e delle

regole amministrative. Pochi sforzi sono condotti per comprenderne le caratteristiche e i problemi e per migliorarne l'operatività.

Come impostazione generale si fa propria la posizione espressa da Rodrik: «il rimedio contro i fallimenti del governo non può essere quello della proibizione di una determinata azione di politica economica. Occorre piuttosto trovare regole migliori e una più adeguata guida politica. Le misure fiscali, le politiche per la salute, per esempio, sono costantemente ripensate e riviste: perché la politica industriale dovrebbe essere diversa?»¹.

A questa considerazione generale se ne affiancano altre due di natura utilitaristica. Una prima è di semplice comparazione internazionale: se tutti i concorrenti, tanto i paesi ad alto reddito quanto quelli cosiddetti emergenti, utilizzano tale strumento in misura intensa, non sembra ragionevole che Stati membri, con un sistema produttivo che ha già sopportato fortissime pressioni competitive e di trasformazione, vi rinunci. Un secondo aspetto riguarda il fatto che le politiche industriali sono comunque realizzate, con importi ridotti ma non trascurabili; in assenza di strategie e di approcci corretti l'inutilità degli interventi diviene altamente probabile.

Le risorse

È opportuno partire dalla presentazione dello scenario quantitativo riferito alle politiche.

Da quando gli aiuti di Stato (incompatibili con il Trattato di Roma a meno di specifiche deroghe, molto diffuse) sono stati messi sotto osservazione come pratica proibita o comunque non «gradita» in Europa, le misure sono monitorate costantemente dalla Direzione generale che segue i problemi della concorrenza.

Nel corso di due decenni la situazione assoluta e relativa dei paesi è molto cambiata con una variazione che registra forti cambiamenti (limitatamente ai quattro paesi qui analizzati prioritariamente) soprattutto in Spagna e in Italia: le risorse erogate all'industria si sono ridotte in misura consistente e sono cambiate anche le posizioni relative agli altri paesi di riferimento.

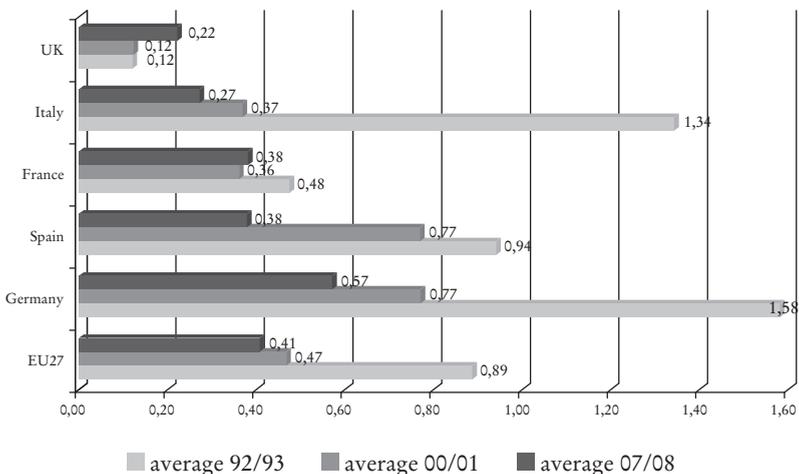
Il grado di intervento finanziario per le imprese in Italia è divenuto tra i più bassi in Europa anche prima degli interventi orientati a limitare gli

¹ D. Rodrik, in <http://www.economist.com/debate/days/view/542>.

effetti della crisi e presumibilmente inferiore (mancano quantificazioni sistematiche e complete) rispetto agli Usa, ove si è in presenza di interventi massicci non solo attraverso l'uso della domanda pubblica (spese militari, ricerca...), ma anche con erogazioni dirette che risultano di difficile contabilizzazione, perché spesso erogate dai singoli stati o dalle contee².

² La fase recente, definita pragmatica, sembra accantonare questioni «ideologiche» per cercare di offrire un supporto alle esigenze concrete degli operatori, sia pure all'interno di regole di mercato e di meccanismi di tutela della concorrenza. Dopo il periodo degli anni dell'amministrazione Reagan, fortemente orientata alla riduzione del ruolo dello Stato, negli anni 2000 la politica industriale degli Usa, tradizionalmente dedita alla manovra della domanda pubblica che sostiene direttamente con flussi colossali i programmi di Ricerca e di produzione di molte grandi imprese (dal militare all'aerospazio e al biomedicale), ha offerto erogazioni significative alle aziende nazionali. Le quantificazioni in materia non sono particolarmente diffuse né sistematiche: le stime disponibili, considerate per difetto e riferite ai primi anni del decennio, offrono un quadro prossimo ai 50 miliardi di dollari tra interventi del governo federale e degli Stati, così come l'American Competitiveness Initiative lanciata nel 2006 dal presidente Bush fa riferimento a un intervento aggiuntivo di oltre 136 miliardi di dollari in dieci anni (in parte consistente per i privati). Nel campo della Ricerca e Sviluppo delle imprese le stime segnalano un livello di sussidio prossimo al 10% delle spese per le Pmi e pari a circa il 15% per le Grandi Imprese riferito solo alle spese federali (cui quindi vanno aggiunti gli interventi di Stati e Contee); cfr. Fisher - Peters 1998.

Figura 1. Aiuti di Stato (per industria e servizi) come percentuale del Pil (2008 al netto degli aiuti ai servizi finanziari).



Fonte: elaborazioni Met su dati Ue, Dg Competition.

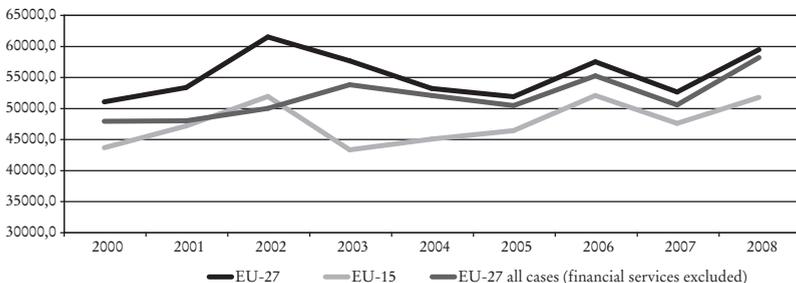
La politica ha avuto nei paesi europei e negli Stati Uniti tendenze inverse in presenza dell'accentuarsi della competizione internazionale dei nuovi paesi manifatturieri anche prima dell'aggravarsi della crisi (Bianchi - Labory 2006). Nella figura in basso si notano valori che per l'Italia, nel 2008, non risultano lontani da quelli del paese europeo culturalmente più lontano e che tradizionalmente presenta il livello minimo di sussidi, la Gran Bretagna. Va ricordato, peraltro, che gli importi del 2008 sono depurati dagli interventi per il settore dei servizi finanziari: questi interventi sono stati pari a zero per l'Italia ed estremamente consistenti in Gran Bretagna e in molti altri paesi.

D'altro canto la domanda di politiche pubbliche in tutto il primo decennio degli anni 2000 si è estesa ed ha assunto caratteri diversi: in apertura si sono ricordati alcuni grandi fenomeni legati all'accentuazione dei processi di globalizzazione, alle sostanziali modifiche tecnologiche e al mutare della «geografia» della domanda mondiale. Lo straordinario sforzo di adattamento richiesto alle imprese, in particolare alle Piccole e Medie Imprese, ha spinto molti governi ad accrescere gli interventi. Le dimensioni della politica di aiuti ha seguito percorsi diversi anche in Europa.

Complessivamente il flusso di risorse dedicate agli aiuti di stato nella Ue è sia pur lievemente cresciuto nel periodo.

Se si considerano solo i quattro paesi in esame, tuttavia, si registrano cali apprezzabili in tre casi su quattro (escludendo le misure anticrisi); in modo particolare la Francia registra una crescita sensibile portando la

Figura 2. Aiuti di Stato escluse le misure anticrisi, 2000-2008, milioni di euro.



Fonte: elaborazioni Met su dati Ue, Dg Competition.

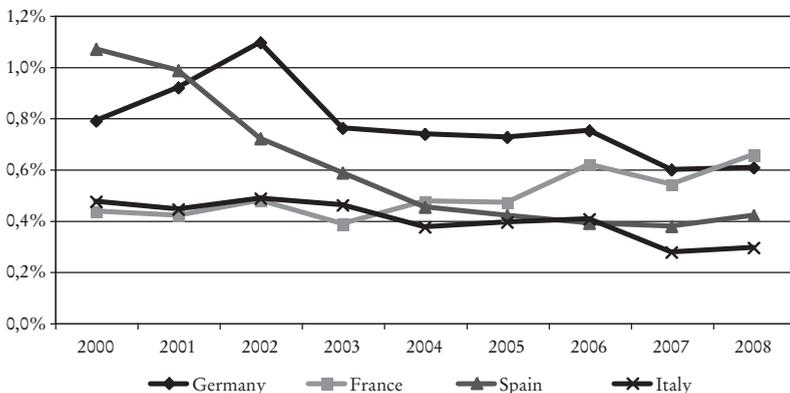
quota degli aiuti sul Pil dallo 0,47% allo 0,66% in quattro anni. Al calo relativamente modesto della quota riferita alla Germania si accompagna un calo fortissimo della Spagna (in modo particolare fino al 2004) e dell'Italia (in tutto il periodo).

Considerare anche le misure anticrisi accentuerebbe enormemente le dimensioni del fenomeno: nel 2008 le risorse erogate in Germania passerebbero da 15 a 66 miliardi di euro, in Francia le dimensioni dell'intervento passano da 12,8 a 38 miliardi, con un incremento contenuto in Spagna (da 4,6 a 5,5 miliardi). In Italia non si registrano interventi di questa natura legati alla crisi.

Il grafico successivo presenta un dettaglio approfondito per paesi delle risorse erogate nel 2008, in percentuale del Pil, proponendo due scenari a seconda che si considerino o meno gli interventi anti-crisi.

Le politiche, al netto degli interventi dedicati alla crisi, assumono in Francia e in Germania un'intensità elevata con valori rispettivamente dello 0,66 e 0,61% del Prodotto Interno Lordo, a fronte dello 0,45% che si registra per l'aggregato Ue a 15. La Spagna si posiziona al contrario al di sotto di quest'ultimo valore medio, con un'incidenza sul Pil dello 0,42%, mentre appare particolarmente modesto il flusso di aiuti rilevato in Italia, pari allo 0,29% del Pil.

Figura 3. Aiuti di Stato in 4 paesi, valori in percentuale del Gdp, escluse le misure anticrisi.



Fonte: elaborazioni Met su dati Ue, Dg Competition.

Se si considerano tutte le tipologie di agevolazioni, con l'inclusione quindi degli interventi rivolti alla crisi, si osserva un peso dell'intervento pubblico particolarmente elevato in Germania, che registra un'incidenza sul Pil del 2,66%, a fronte di una media del 2,32% nell'Ue a 15 Stati membri. La percentuale relativa alla Francia è dell'1,97%, mentre in Spagna gli interventi dedicati alla crisi risultano modesti con un differenziale rispetto allo scenario senza interventi per la crisi dello 0,09%. L'Italia, infine, non ha fatto registrare regimi di aiuto alle imprese anti crisi.

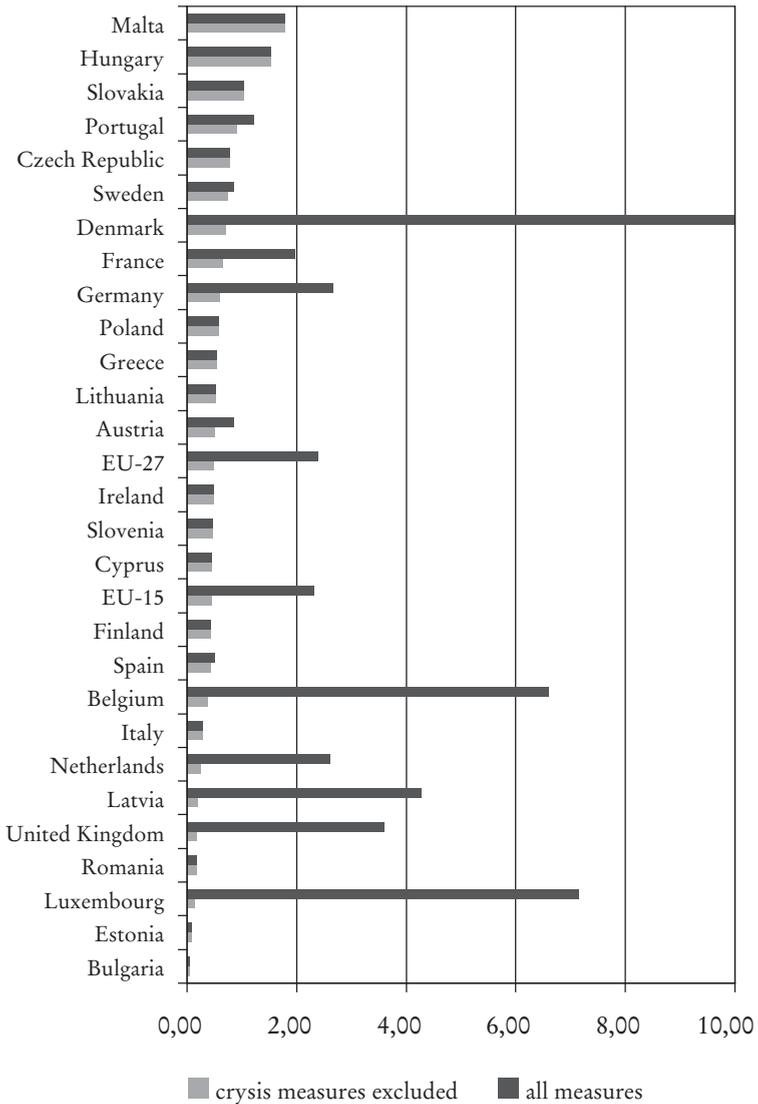
Uno dei modi appropriati di effettuare le analisi per comparazioni tra paesi è quello di analizzare in modo comparato le forme di intervento utilizzate nei diversi Stati membri. Non esistono database comparabili che coprano l'universo delle politiche utilizzate se non quello della Dg Concorrenza degli uffici della Commissione europea. Un primo quadro viene fornito dalla tipologia di strumento finanziario/fiscale utilizzato, come rappresentato dalla tabella successiva.

Si nota come il capital grant, nella sua forma diretta o attraverso la deduzione fiscale, rappresenta lo strumento principe e sia pure con qualche differenza tra paesi costituisce circa il 90% delle erogazioni complessive³. Nel dettaglio, considerando l'aggregato Ue a 15 Stati membri, il 50,6% delle risorse complessive sono erogate attraverso strumenti in conto capitale, e il 43,9% attraverso sconti fiscali. In Italia si registra un peso relativo maggiore delle agevolazioni in conto capitale, pari al 76,5% delle risorse totali, a fronte del 57,5% della Spagna. In Francia e in Germania poco più della metà delle erogazioni complessive è operata attraverso sconti fiscali. In tutti e quattro i paesi i capital grant e gli sconti fiscali rappresentano oltre il 90% delle risorse complessive.

Le altre tipologie di agevolazione hanno quindi un peso relativamente marginale. In Italia e in Spagna si registra una certa diffusione dei mutui agevolati e delle misure in conto interessi, per una quota che risulta rispettivamente del 7,1 e 8,6%. Le garanzie pesano in media per il solo 1,6% della spesa complessiva; la Germania è l'unico paese tra i quattro presi in esame a far registrare una quota superiore alla media europea, con una percentuale del 2,2%.

³ I valori riportati in tabella sono espressi in Equivalente Sovvenzione Lorda (Esl) attraverso opportune trasformazioni finanziarie. L'obiettivo è quello di rappresentare il contenuto di aiuto dei diversi strumenti rendendo comparabile le differenti tipologie di agevolazione. Per le agevolazioni in mutuo agevolato è stato stimato un valore in Esl pari al 15% del valore nominale, mentre per le garanzie la quota stimata è pari al 10%.

Figura 4. Aiuti di Stato, 2008, in percentuale del Pil.



Fonte: elaborazioni Met su dati Ue, Dg Competition.

Le questioni rilevanti per l'analisi delle politiche

In generale, la posizione nei confronti degli aiuti alle imprese dominante in Italia (e in Europa)⁴ si basa su argomenti ispirati a buoni principi con impostazioni molto semplificate: non serve avere interventi distortivi e dannosi come quelli per l'industria, mentre è indispensabile avere uno Stato snello ed efficiente in grado di garantire l'accesso a beni pubblici in modo capillare e con una qualità dei servizi elevata.

In parallelo rispetto ai ragionamenti e alle posizioni pubbliche sommariamente richiamate, si continuano ad avere interventi nel campo delle politiche per le imprese – con importi non elevatissimi, ma comunque non del tutto trascurabili – senza particolare attenzione al modo in cui sono realizzati né, tantomeno, alle possibilità di miglioramento.

⁴ La rappresentazione più argomentata e diffusa è presente in un ampio documento che raccoglie numerose ricerche (Banca d'Italia 2009).

Tabella 1. Aiuti di Stato per strumento finanziario (al netto degli interventi per la crisi), 2008.

	Capital grant	Tax exemptions	Equity participations	Interest subs.	Tax deferral	Guarantees
Belgium	71,7%	24,0%	0,0%	4,3%	0,0%	0,0%
Denmark	95,6%	4,1%	0,0%	0,3%	0,0%	0,0%
Germany	42,6%	51,4%	0,3%	3,5%	0,0%	2,2%
Ireland	46,6%	53,0%	0,0%	0,4%	0,0%	0,0%
Greece	56,7%	9,2%	0,0%	0,0%	0,0%	34,2%
Spain	57,5%	35,3%	0,0%	7,1%	0,0%	0,0%
France	44,8%	52,1%	0,0%	2,9%	0,0%	0,2%
Italy	76,5%	14,8%	0,1%	8,6%	0,0%	0,0%
Hungary	51,7%	43,2%	0,1%	0,5%	0,0%	4,6%
Netherlands	79,1%	16,7%	0,3%	0,0%	2,5%	1,4%
Austria	92,2%	1,0%	0,0%	6,3%	0,0%	0,5%
Poland	69,1%	22,8%	7,3%	0,6%	0,0%	0,2%
Portugal	5,1%	89,5%	0,0%	4,3%	1,0%	0,0%
Finland	59,9%	29,6%	2,0%	8,2%	0,0%	0,2%
United Kingdom	45,0%	53,9%	1,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Eu-27	51,7%	42,8%	0,5%	3,3%	0,1%	1,6%
Eu-15	50,6%	43,9%	0,2%	3,6%	0,1%	1,6%
Eu-12	61,3%	33,2%	2,8%	0,5%	0,1%	2,2%

Fonte: elaborazioni Met su dati Ue, Dg Competition.

Seguendo un tale percorso è l'intera «cassetta degli attrezzi» della politica industriale ad essere svuotata e mancano idee convincenti e articolate su quale strategia seguire: si seguono emergenze o logiche occasionali senza disegni generali.

Lo scopo di questo documento è quello di segnalare alcuni aspetti rilevanti che meritano analisi e approfondimenti. Non occorre quindi chiedersi solo se è necessario adottare certe misure di intervento, ma soprattutto ragionare su come farle e su quali indirizzi avere. Ciò vale in misura particolare quando le politiche in esame sono realizzate da tutti i concorrenti internazionali e in presenza di uno spazio effettivo per politiche pubbliche determinato da bisogni e da una domanda di intervento dello Stato da parte di numerosi soggetti dinamici che non trovano adeguata soddisfazione nel mercato privato.

Va infine ricordato che l'aspetto paradossale del dibattito in materia è proprio legato al fatto che il sostenere in modo diffuso la più totale inutilità delle politiche industriali diviene il sostegno principale (ancorché indiretto) all'inerzia nel modificare strategie e modalità dell'azione pubblica.

Le contraddizioni della politica si ampliano quando si consideri che una parte ormai prevalente delle politiche di aiuto alle imprese è ormai orientata agli aiuti alla Ricerca privata e all'introduzione di innovazioni. Si tratta di obiettivi condivisi e di generale accettazione che utilizzano per lo più strumenti strettamente derivati dalla politica industriale.

Il fatto di non analizzare adeguatamente i meccanismi operativi e gli strumenti di funzionamento delle politiche rende deboli le nuove proposte.

I termini in cui merita di essere approfondito il tema delle politiche per le imprese, del resto, sono diversi coinvolgendo spesso questioni tecniche complicate, di dettaglio e persino di scarso *appeal* teorico.

L'argomentazione che si cercherà di sviluppare è che sarebbe particolarmente utile fondare un ragionamento generale che approfondisca il modo di cogliere la domanda di policy che si manifesta, gli strumenti utilizzabili e le caratteristiche che ne determinano successi e fallimenti.

Le varie questioni possono essere riassunte in quattro punti che saranno oggetto di specifico approfondimento:

- I numeri effettivi, gli strumenti e gli obiettivi impliciti delle politiche attuate.
- Le procedure e le strumentazioni tecniche: ovvero come imparare dagli errori.
- La Valutazione di efficacia.

– La Stabilità finanziaria e il dimensionamento adeguato dei programmi.

I numeri. Le erogazioni complessive al settore industriale sono monitorizzate stabilmente dalla Ue, tuttavia qualche approfondimento presso i paesi membri può consentire una più accurata verifica. L'esperienza per l'Italia (Rapporti Met) segnala l'utilità di una verifica indipendente che consente di analizzare più in dettaglio ciò che viene fatto realmente, le caratteristiche e i problemi.

L'analisi dei singoli strumenti, delle forme tecniche e delle risorse pare passaggio essenziale per capire come opera realmente la politica con la possibilità anche di articolare le risorse a seconda degli obiettivi privilegiati.

La questione dei numeri è estremamente delicata: se si considerano i contributi concessi e non quelli realmente erogati, i valori possono essere molto differenti e segnalano cifre elevate. Ciò è dovuto a uno scostamento sistematico tra i valori di concessione e di erogazione (e non solo a uno sfasamento temporale), ma soprattutto è sbagliato considerare i valori amministrativi. Essi valutano alla stessa stregua, infatti, mutui agevolati e contributi in conto capitale, fondi di garanzia e contributi in conto interesse, oltre alle altre forme di aiuto considerabili. Le questioni possono apparire inutilmente tecniche, ma non è così poiché le differenze tra un modo di misurare e l'altro può portare a cambiamenti sostanziali. L'unico modo condiviso per rendere aggregabili i valori riferiti a diversi strumenti è quello definito in sede Ue fondato sul calcolo dell'Equivalente Sovvenzione. Il motivo per cui anche in ambiti istituzionali ufficiali e da parte di studiosi qualificati si continuano ad utilizzare numeri fuorvianti non è chiaro.

Ma non bisogna poi trascurare un altro aspetto, dimenticato da tutti e trascurato persino dalle aziende beneficiate: il contributo è nella quasi totalità dei casi «lordo». Si tratta cioè di somme che entrano nell'imponibile delle società e su cui vengono pagate le imposte. Il beneficio netto, quindi, può essere molto inferiore e tale da ridurre ancora l'onere per lo Stato e da rendere deluse le imprese rispetto alle aspettative.

Procedure e strumentazioni. I meccanismi operativi delle norme (ovvero le procedure di accesso, quelle di selezione, la tipologia di spese ammesse, i meccanismi tecnici di erogazione, le tempistiche) non sono mai analizzati in profondità, pur rappresentando il modo stesso in cui l'idea

del legislatore si traduce in beneficio per l'impresa. L'operare di questi meccanismi appare spesso tale da ridurre drasticamente il beneficio per l'impresa e persino in grado di orientare l'intervento verso obiettivi diversi da quelli enunciati. L'attenzione a tali aspetti parrebbe precondizione per ogni sviluppo futuro. Nel testo si presentano alcune schematizzazioni significative; sul tema sarebbe opportuno svolgere un lavoro generalizzato per il quale le amministrazioni dovrebbero mettere a disposizione tutti i dati possibili e manifestare esse stesse il massimo interesse.

Sembrerebbe quindi che non sia solo un problema di quantità di risorse, ma procedure e modalità di intervento, se si concorre su risorse scarse senza pianificazione finanziaria e regole corrette i problemi e le distorsioni possono persino accrescersi al calare delle spese e non ridursi.

La valutazione. La valutazione dell'efficacia delle politiche attuate è aspetto di importanza assoluta e generale per tutti gli interventi pubblici.

Nel campo delle politiche industriali gli studi di valutazione hanno assunto un rilievo e un'influenza non trascurabili anche per il dibattito politico e giornalistico (forse perché spesso confermavano luoghi comuni e posizioni consolidate). Le applicazioni sono state diverse e spesso di qualità e rigore analitico elevati.

Il rigore delle metodologie di valutazione (in particolare se concentrate su un'unica famiglia di analisi), registra anche debolezze tali da sconsigliare di affidarsi ad esse come unico elemento di giudizio. L'arricchimento delle analisi parrebbe un indirizzo da perseguire con attenzione e cura.

Ma l'aspetto di maggiore problematicità derivante dai lavori disponibili è costituito dalla risposta che si ricava da questa tipologia di analisi. Questa, infatti, è orientata ad affermare, nella migliore delle ipotesi, se un'intera tipologia di interventi abbia prodotto o meno risultati. Per una valutazione utile occorrerebbe segnalare anche in quale direzione muoversi per migliorare i risultati e dove sono gli errori di selezione, di gestione e dei meccanismi operativi. In sostanza occorre spiegare le cause per cui alcuni obiettivi non sono stati raggiunti.

Gli sforzi valutativi, in questa come in altre politiche, andrebbero fortemente potenziati, ma il ricorso a schemi rigidi definiti per vie amministrative appare fonte di debolezza.

Alcune recenti proposte di revisione delle politiche di coesione dell'Unione europea hanno dato ampio spazio e ruolo ai processi valuta-

tivi evidenziando la necessità di incorporare la stessa valutazione già nel disegno di policy e di avviarla in parallelo con le politiche pubbliche cui si riferiscono (avviando quindi quella che viene definita una «valutazione prospettica»). Si tratta di un processo potenzialmente interessantissimo – anche se di gestione molto complessa – che andrebbe programmato e sperimentato nel concreto (le difficoltà per le politiche industriali appaiono non trascurabili e persino superiori rispetto alle altre politiche di sviluppo). Un solo aspetto pare preoccupante: l'esplicito ed esclusivo riferimento a una metodologia unica, quella riferibile a schemi controfattuali.

È bene esplicitare con chiarezza la tesi che si intende sostenere: nel momento in cui i lavori di analisi passano dall'essere campo di ricerca autonomo e scelto dai ricercatori e dagli studiosi e si affermano come schemi amministrativi/istituzionali o come base prevalente per scelte politiche, occorre molta attenzione. Il rischio principale, a parere di chi scrive, è quello di avere un modello unico di analisi (che presenta comunque grandi problemi metodologici ed empirici) inevitabilmente parziale: i forti limiti presenti e la capacità di ciascuna metodologia di rispondere solo ad alcune delle domande essenziali della politica economica, rendono opportuni approcci ad ampio spettro con una gamma estesa di strumenti adatti a considerare i molteplici aspetti di politiche complicate.

Una politica multistrumento e multiobiettivo dovrebbe avere la normale modalità di analisi in modelli di carattere multicriteriale con tecniche di supporto alle decisioni. Nonostante si tratti di metodi con applicazioni poco frequenti nella letteratura specifica (Brancati - Rostrolla 2003), presentano vantaggi non trascurabili se opportunamente trattati e sono in grado di gestire e portare a coerenza informazioni e metodi diversi che approfondiscono singoli aspetti.

Lo schema ipotizzabile è una riformulazione del problema valutativo in cui la griglia di riferimento sia data – tra le altre cose – dalle relazioni tra strumenti e obiettivi e in cui inserire, accanto alle analisi controfattuali migliori possibili nei vari casi, informazioni di diverse fonti orientate alla riduzione dei limiti descritti e in primo luogo all'analisi della coerenza dei differenti passaggi procedurali in funzione degli obiettivi e della perdita di valore dei contributi e delle politiche in ragione delle carenze applicative.

Se si vuole che le analisi valutative possano effettivamente risultare utili occorre che coprano numerose funzioni e si facciano carico di pro-

blemi di informazione tempestiva e accurata per migliorare politiche pubbliche spesso mal gestite in passato e per le quali il problema valutativo deve essere anche quello di identificare limiti e malfunzionamenti e non solo discettare di eliminazioni o mantenimenti di sistemi obsoleti.

Stabilità finanziaria e dimensionamento. Le politiche devono essere tali da poter influire sulle scelte delle imprese. Quindi, devono essere sistemi relativamente stabili e definiti così da essere considerati nelle funzioni di comportamento delle aziende stesse. In mancanza di certezze sulle risorse, sulle regole e sulle possibilità di accesso, ogni ragionamento sulla potenziale efficacia degli strumenti appare persino superfluo. Così pure il dimensionamento finanziario deve essere coerente con ciò che si intende fare e con la platea dei potenziali utilizzatori: troppo spesso si programmano misure potenzialmente interessanti la cui dotazione finanziaria è tale da svuotare di significato l'intervento privandolo della stessa possibilità di incidere su un fenomeno rilevante.

Problemi complessi in generale richiedono risposte adeguate e articolate; pensare che tutto sia semplice e si riduca a pochi elementari suggerimenti è un modo di banalizzare le questioni che non aiuta a capire e ancor meno a risolvere. È altrettanto certo, tuttavia, che una volta deciso che le politiche industriali «si possono fare», un'attenta revisione di meccanismi, regole e processi parrebbe indispensabile.

Bibliografia

- Banca d'Italia 2009
Mezzogiorno e politiche regionali, Perugia, S.A.Di.Ba., 26-27 febbraio 2009.
- Bianchi, P. - Labory, S. 2006
International Handbook on Industrial Policy, Edward Elgar, Cheltenham (Uk)-Nithampton (Ma).
- Bianchi, P. - Labory, S. 2009
Le nuove politiche industriali dell'Unione Europea, il Mulino, Bologna.
- Blundell, R. - Costa Dias, M. 2000
Evaluation Methods for Non-Experimental Data, in «Fiscal Studies», 21, 4.
- Brancati, R. 2008
Stato e Imprese. Rapporto Met 2007, Donzelli, Roma.
- Brancati, R. (a cura di) 2006
L'offerta pubblica e la domanda dei privati. Le politiche delle imprese. Rapporto Met 2006, Donzelli, Roma.
- Brancati, R. (a cura di) 2010
Fatti in cerca di idee. Il sistema italiano delle imprese e le politiche tra desideri e realtà, Donzelli, Roma.
- Brancati, R. - Rostirolla, P. 2003
Un approccio metodologico per la valutazione intermedia. Il caso del programma operativo della Campania 2000-2006, in «Scienze Regionali», 3.
- Brancati, R., Ciferri, D., Maresca, A. 2009
Innovazione ed Internazionalizzazione le chiavi del successo, in «Scenari Economici», 4.
- Breiman, L. 2001
Random Forest, in «Machine Learning», 45, pp. 5-32.
- Bronzini, R. - de Blasio, G. 2006
Evaluating the Impact of Investment Incentives. The Case of Italy's Law 488/1992, in «Journal of Urban Economics», 60, 327-49.
- De Blasio, G. - Lotti, F. 2008
La valutazione degli aiuti alle imprese, il Mulino, Bologna.
- Fisher, S. - Peters, A. H. 1998
Industrial Incentives. Competition among American States and Cities, W. E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo (Mi).
- Foresti, G., Guelpa, F., Trenti, S. 2008
Effetto distretto: esiste ancora?, in «Economia e Finanza dei Distretti Industriali», 1.
- Ninni, A. - Silva, F. 1997
La politica industriale, Laterza, Roma-Bari.
- Rodrik, D. 2008
Normalizing Industrial Policy, Commission on Growth and Development.