

Le tante crisi e le PMI italiane. Dinamiche, trasformazioni e politiche pubbliche

Raffaele Brancati

Centro studi MET

Nel corso dell'ultimo decennio il sistema delle imprese italiane ha compiuto progressi apprezzabili con una diffusione crescente delle attività innovative. Partendo da dati aggiornati di carattere microeconomico, si evidenziano alcuni fattori di modernizzazione e di criticità. La possibilità di attuare politiche efficaci e di superare squilibri viene condizionata dai fattori limitanti, che tipicamente riguardano i due 'capitali': il capitale finanziario e il capitale umano. Per la struttura finanziaria e per i vincoli di liquidità delle imprese gli interventi di politica economica hanno prodotto risultati apprezzabili. Per quanto riguarda il rafforzamento del capitale umano, viceversa, le strade intraprese sono state spesso di scarsa efficacia a fronte di un vincolo che, nel tempo, è divenuto sempre più rilevante. Soprattutto in questo campo non è sufficiente elargire risorse finanziarie alle singole imprese. Sono richieste politiche attive che intervengano direttamente per sostenere bisogni e difficoltà specifiche degli operatori.

Over the past decade, the Italian industrial system gained appreciable progress featuring an increasing spread of innovative activities. Using updated microeconomic data, we highlight a number of critical factors affecting this process. The possibility of implementing effective policies and overcoming imbalances is conditioned by external constraints, typically concerning the 'two capitals': financial and human capital. For the financial structure and liquidity constraints, economic policy interventions have produced appreciable results. Concerning the strengthening of human capital, on the other hand, measures were mostly ineffective in contrasting a constraint that has become increasingly significant over time. Active policies are required, but directly addressing the specific needs and difficulties of operators.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2022-03-1

Citazione

Brancati R. (2022), Le tante crisi e le PMI italiane. Dinamiche, trasformazioni e politiche pubbliche, *Sinappsi*, XII, n.3, pp.8-27

Parole chiave

Capitale umano
Piccole e medie imprese
Politiche pubbliche

Keywords

Human capital
Small and medium-sized enterprises
Public policies

Introduzione

Le dimensioni di impresa rappresentano una delle tematiche mal poste nel dibattito di politica economica nazionale. "Piccolo è bello", ovvero la valorizzazione delle relazioni tra PMI e l'esaltazione della flessibilità, come spiegazione

di una competitività internazionale che, in lunghe fasi e nonostante un livello di crescita del Paese ridottissimo, si è almeno in parte mantenuta; oppure, all'estremo opposto, la considerazione di produttività che registrano valori sistematicamente crescenti al crescere della dimensione d'impresa,

con la conseguente necessità di una maggiore diffusione di grandi aziende nazionali¹.

La dimensione d'impresa, tuttavia, costituisce una delle caratteristiche strutturali dei sistemi produttivi che può essere influenzata in misura modesta dalle azioni di politica industriale e certamente non rappresenta una variabile facilmente modificabile nel breve-medio periodo. D'altronde, strumenti specifici ed efficaci per la crescita dimensionale sono difficili da individuare e la letteratura empirica sul tema non offre grandi suggerimenti. Se, quindi, ci poniamo l'obiettivo di disegnare una strategia di policy credibile ed efficace, occorre ragionare con altri schemi².

Lo scopo dei paragrafi che seguono è individuare possibili aree di intervento della politica pubblica mettendo in evidenza pregi e difetti del nostro sistema produttivo negli ultimi anni.

In un'economia matura la rappresentazione della crescita dipende da molti andamenti, spesso contrastanti, che avvengono al di sotto della superficie dei valori medi aggregati, dovuti per lo più alla combinazione di movimenti positivi e negativi; in periodi di turbolenza questo fenomeno assume rilevanza e dimensioni particolari soprattutto in una logica di policy.

Una politica di accompagnamento percorribile che, ricordiamolo, deve rappresentare solo una delle linee di politica industriale (Brancati 2022) può favorire i processi di miglioramento e sostenere i soggetti che li avviano, eliminando vincoli e criticità. Così pure, al contrario, contrastare i regressi delle strategie dinamiche può costituire una misura potenzialmente efficace, soprattutto in tempi di crisi quando gli arretramenti sono più frequenti. L'interpretazione che si propone (cfr. Brancati 2012; 2015; Brancati e Maresca 2017), da tempo sostenuta dal gruppo di ricerca raccolto intorno al Centro studi MET (Monitoraggio Economia e Territorio)³, è che nel secondo decennio degli anni Duemila si sia radicata e diffusa nel tessuto imprenditoriale italiano la convinzione che le potenzialità di sopravvivenza

e di crescita delle singole strutture industriali siano strettamente legate all'allargamento dei mercati (in particolare di esportazione), alla realizzazione di innovazioni – sia sui prodotti che sui processi e sull'organizzazione – e, infine, all'attività di ricerca.

Sembrirebbe nulla di nuovo sul piano concettuale, ma la novità è stata che, a partire dal 2011-2013, tali comportamenti si sono sviluppati all'interno di tutte le dimensioni e categorie di imprese, sebbene con intensità e modi diversi.

Queste azioni, che fino al 2008 erano patrimonio di una esigua minoranza di imprese, successivamente si sono ampiamente diffuse: per avere un ordine di grandezza del fenomeno, se si considerano anche coloro che avevano avviato solo alcuni di questi programmi, il popolo variegato di innovatori rappresentava oltre il 45% delle imprese presenti alla fine del 2019 (sommando chi sviluppava programmi integrati e chi adottava solo azioni parziali), interessando la grande maggioranza (oltre i tre quarti) dell'occupazione industriale e dei servizi alla produzione con un peso in crescita negli anni.

Se infatti le imprese più attive, ovvero coloro che riescono a mettere in moto contemporaneamente tutte le leve per la crescita della produttività e del fatturato, sono relativamente poche in termini numerici e con un'occupazione pari a poco più di un quarto del totale, le imprese che cercano di realizzare strategie come possono – con azioni meno complete nel campo dell'innovazione della ricerca o della presenza sui mercati esteri senza riuscire ancora a produrre uno sforzo integrato – sono molto numerose: interessano infatti quasi la metà degli occupati complessivi nel campo dell'industria e dei servizi alla produzione.

Questa tipologia di imprese, che possiamo definire 'intermedie', costituisce dunque un gruppo quantitativamente e qualitativamente fondamentale: quantitativamente per il loro peso assoluto, qualitativamente perché sono operatori che già segnalano spontaneamente capacità e interesse per azioni legate ai driver della crescita.

1 Anche senza risalire ai grandi contributi degli anni Settanta e Ottanta sul modo di raggiungere livelli di efficienza per le imprese minori di alcuni tra i più prestigiosi economisti e intellettuali italiani come Becattini, Brusco o Fuà, un'eccellente sintesi, anch'essa datata, può trovarsi in Onida (2004).

2 La rinnovata attenzione per la politica industriale negli anni Duemila trova alcuni tra i principali contributi in letteratura con Rodrik (2008) e con Stiglitz *et al.* (2013), cui si accompagnano le periodiche analisi per l'Italia dei Rapporti MET (vari anni) e delle considerazioni generali ivi contenute.

3 Per un approfondimento sul Centro studi MET si veda il sito <https://www.met-economia.it/>.

La distribuzione dei valori nei diversi territori regionali è naturalmente disomogenea, con numeri più elevati delle eccellenze nelle zone forti del Centro-Nord e, per converso, valori più ridotti nelle regioni meridionali.

Un aspetto di particolare interesse, tuttavia, è rappresentato proprio dalla distribuzione territoriale delle imprese intermedie, o parzialmente innovative, per usare un'espressione sintetica: la 'questione meridionale' ritorna di importanza fondamentale, in quanto disegna l'area dove insistono i più ampi margini di miglioramento e la capacità di diffusione di azioni per il dinamismo di impresa.

Nel Mezzogiorno, le problematiche e le dinamiche, in sostanza, sono identiche a quelle del sistema nazionale, con l'aggravante di una minor presenza di imprese c.d. integrate – impegnate, cioè, in tutti e tre i driver della crescita, internazionalizzazione, ricerca e innovazione. La ridotta presenza di imprese molto dinamiche, naturalmente, crea conseguenze sia dirette che indotte sul sistema e, per definire un disegno di policy specifico e appropriato, ne andrebbero compresi meglio meccanismi e potenzialità.

Il mondo reale non presenta caratteristiche omogenee e neppure percorsi standard verso un consolidamento tecnologico e di mercato. I percorsi sono spesso progressivi, seguono tracce compatibili con le caratteristiche delle singole imprese e, soprattutto, possono avere direzioni opposte di progresso relativo in alcune fasi, ma anche di regresso in altre: nulla è acquisito per sempre. Diventa, quindi, importante avere e rafforzare un quadro informativo dei percorsi seguiti per capire, o anche solo descrivere, distribuzione, pregi e caratteristiche dei sentieri di crescita.

Anzitutto, le analisi confermano come il successo di mercato, tradotto in crescita del fatturato e dell'occupazione, anche negli anni delle crisi, sia stato strettamente legato alla 'triade del dinamismo': Innovazione, Ricerca ed Esportazioni.

Gli spostamenti in miglioramento, ovvero gli *upgrading* da una tipologia di imprese statiche verso modelli progressivamente più dinamici, hanno dato un importante contributo alla tenuta dell'industria italiana, nonostante l'evidente fragilità che si manifesta in primo luogo con l'instabilità delle stesse strategie di crescita.

Talvolta i regressi sono legati a cambiamenti effettivi di strategia (per esempio dipendenti dalla considerazione che le opportunità di mercato

non si rivelano interessanti, oppure le prospettive dei processi di ricerca/innovazione non sono promettenti), ma spesso dipendono da vincoli interni o esterni, di competenze o finanziari. Questi ultimi risultano tanto più stringenti quanto più la struttura patrimoniale è debole o è problematico il ricorso alla finanza istituzionale. Il vincolo legato alla disponibilità di competenze adeguate o di servizi di elevata qualificazione non è di immediata percezione, ma si manifesta più direttamente nelle fasi realizzative.

Non vi sono giudizi di valore per gli *upgrading* o per i *downgrading* in ambito microeconomico; le imprese rispondono a condizioni e a prospettive specifiche, talvolta a limiti, che portano a scegliere azioni razionali (o ritenute tali) sul piano aziendale con l'obiettivo di un miglioramento relativo delle proprie condizioni attuali e prospettive.

La realtà produttiva è in continuo movimento e prevede una mobilità dei soggetti con comportamenti diversi dal passato e con strategie che si adattano alle mutate circostanze: non vi sono innovatori per sempre e neppure imprese immobili per sempre.

Sta alle analisi dotarsi di strumenti sufficientemente precisi e tempestivi per cogliere le dinamiche e ai policy maker la capacità di definire strumenti flessibili per accompagnare i progressi e rallentare gli abbandoni. Di fronte a shock esogeni, come spesso avviene nelle crisi, l'arretramento delle funzioni qualificanti è un fenomeno frequente e i potenziali effetti permanenti sul sistema produttivo non vanno sottovalutati.

Le politiche pubbliche sono state efficaci sul versante del rafforzamento finanziario, ma assai meno capaci di aiutare le imprese nelle criticità sul piano del capitale umano e delle competenze necessarie in un mondo che utilizza in modo crescente la conoscenza come un vero e proprio input della produzione.

Nelle pagine che seguono si approfondiranno alcuni aspetti di rilievo e si offriranno dei ragionamenti sulla combinazione tra i bisogni espressi dai soggetti che intraprendono le strade della 'modernizzazione' e le principali misure di sostegno alle PMI attuate dai governi.

1. Dinamismi e dettagli

Per cercare di comprendere cosa si è mosso sotto la superficie degli andamenti aggregati del sistema produttivo, è necessario basarsi su dati di dettaglio

e su informazioni microeconomiche⁴: si segnalano sostanziali aggiustamenti nei comportamenti delle imprese dal 2008 al 2019, seguiti dai cambiamenti intervenuti nel periodo Covid.

I dati provengono dalle indagini MET realizzate con cadenza biennale⁵ e, per i valori più aggiornati, dall'ultima di esse, riferita al 2021 e che si è conclusa nel 2022, due settimane prima dell'ulteriore shock rappresentato dall'invasione dell'Ucraina e dalle sue conseguenze (Barbieri *et al.* 2023).

Negli anni Dieci del nuovo secolo si è diffusa la consapevolezza della rilevanza delle strategie identificate come driver (Innovazione, Ricerca, Ampliamento dei mercati) per il successo aziendale (Arrighetti *et al.* 2015; Bugamelli *et al.* 2012; Bugamelli *et al.* 2017); dopo la crisi pandemica vi sono segnali di un possibile arresto del fenomeno a fine 2021.

Queste dinamiche vanno ben oltre le mere fluttuazioni congiunturali, anticipando spesso l'inversione del ciclo economico, segno che un numero crescente di imprese identifica nelle proprie scelte strategiche una chiave per rilanciare la competitività e per conquistare nuove fette di mercato.

Le differenze che contraddistinguono la diffusione di tali strategie sono rilevanti, il più delle volte prevedibili; ma eccellenze e comportamenti estremamente dinamici si riscontrano in tutti i segmenti del sistema produttivo, anche in imprese di dimensioni ridotte (che, per esempio, hanno registrato la crescita maggiore dello sforzo innovativo negli anni immediatamente successivi alla crisi).

L'integrazione simultanea di innovazione, ricerca ed export è un fenomeno in forte crescita nel decennio, ma ancora minoritario – interessa meno del 6% del totale delle imprese nel biennio 2019-2020, con il 27% degli occupati totali – sebbene riguardi il segmento, essenziale per l'economia aggregata, che ha mostrato la maggiore capacità di resistere e persino di espandersi nelle varie fasi delle crisi.

L'adozione solo parziale delle tre strategie citate, con un impegno che possiamo considerare presente ma ancora incompleto, nelle determinanti della crescita ha registrato fluttuazioni sostanziali lungo

il ciclo, dimezzandosi nel 2011 – fase di massima turbolenza economica e politica in Italia – per poi crescere fino al 2019-2020 raggiungendo il 40% del totale delle imprese in grado di occupare, come detto, circa la metà della forza lavoro complessiva.

Secondo i consueti criteri adottati in questa tipologia di analisi, i movimenti possono seguire due direzioni opposte: tendere verso un ulteriore miglioramento – introducendo innovazioni, promuovendo attività di ricerca o ampliando i mercati – oppure regredire, abbandonando una o più delle attività che si erano tentate in precedenza.

I continui fenomeni di *upgrading* e *downgrading* strategico hanno effetti rilevanti: le stime (Barbieri *et al.* 2021) mostrano come le scelte di *upgrade* abbiano contribuito a una crescita media del valore aggiunto aggregato che supera il 12% nella seconda metà degli anni Dieci del nostro secolo, mentre la riduzione ne ha comportato una caduta di circa il 9%.

Nel complesso, i movimenti registrati per fenomeni di miglioramento e di regresso hanno dato un contributo netto positivo che supera il 5% se stimato sul fatturato in un periodo di crescita aggregata ridottissima (Barbieri *et al.* 2021): un fattore, quindi, che non può essere trascurato in termini di policy.

I processi di integrazione, come detto, non seguono un sentiero lineare e univoco. L'ipotesi teorica che vede un percorso progressivo e ben disegnato lungo l'asse Ricerca e sviluppo > Innovazione > Export, implicito in molte azioni di policy seguite in passato, è adatta a spiegare il comportamento di una quota molto ridotta dell'industria italiana.

Per le imprese che non rientrano in questo schema, sono possibili altre vie di modernizzazione che non partono direttamente dalla ricerca e che contemplano l'introduzione di innovazioni meno radicali, talvolta non accompagnate simultaneamente da Ricerca e sviluppo (R&S), o dalla proiezione diretta sui mercati.

L'analisi empirica dei sentieri intrapresi concretamente dai produttori può fornire importanti indicazioni di policy fondate anche sulle esperienze di crescita delle aziende stesse.

4 Come si è detto, si farà riferimento ai dati tratti dai database delle Indagini MET. Per dettagli e metodi si rinvia a www.met-economia.it.

5 Per riferimenti sulla metodologia e sulle caratteristiche delle indagini si rinvia, oltre che alla nota presente in chiusura di questo contributo, a Barbieri *et al.* (2021) e alle informazioni presenti sul sito www.met-economia.it.

Nel periodo tra il 2008 e il 2020, i percorsi e le preferenze sono variate: a ridosso della recrudescenza della crisi nel 2011⁶ la scelta iniziale è stata in prevalenza legata all'ampliamento dei mercati all'estero, mentre, negli anni a seguire, la maggioranza delle imprese ha avviato il proprio processo di *upgrading* strategico attraverso la preliminare introduzione di innovazioni, mentre l'attività di R&S ha rappresentato quasi sempre l'ultimo tassello del mosaico.

Questi primi tentativi di transitare verso modelli di business dinamici presentano talvolta elementi di debolezza che portano a un immediato ripiegamento (a seconda degli anni e dei territori l'arretramento rispetto alle strategie dinamiche ha riguardato una quota compresa tra il 25% e il 60% di chi le realizzava), con effetti perversi su efficienza e performance.

Certamente le esigenze di questi soggetti, attivi ma con rilevanti fragilità, e la loro varietà di problematiche e comportamenti devono costituire un punto di attenzione e di riflessione per le politiche pubbliche.

A seguire si presenteranno delle evidenze sintetiche su tre dei principali driver citati in precedenza, segnalando il percorso seguito in tutto il decennio delle crisi fino al 2019 e le variazioni registrate dopo la pandemia nel 2021 (con una indagine chiusa poche settimane prima della guerra in Ucraina). Si proporranno, infine, delle considerazioni sui vincoli e sulle politiche ricavate dalle informazioni raccolte.

2. Innovazione

A partire dal 2011, una diffusione crescente di PMI altamente tecnologiche che si distaccano dal modello di piccola impresa tradizionale ha determinato una forte espansione dei processi innovativi. Anche ridimensionando il fenomeno per considerare l'entità complessiva delle spese in esame, il gruppo delle microimprese mostra il maggiore sforzo innovativo negli anni immediatamente successivi alla crisi. Si tratta prevalentemente di imprese molto giovani che si concentrano su prodotti innovativi, colgono nuove opportunità di mercato e vantano una produttività relativamente elevata (figura 1).

L'introduzione di innovazioni di prodotto risulta essere la strategia più adottata in Italia all'inizio del 2008: nel corso di un triennio, a seguito delle crisi succedutesi, la quota di imprese innovatrici passa da un valore prossimo al 30% al 10% del 2011. Rispetto agli altri driver del dinamismo, l'innovazione si mostra relativamente in ritardo rispetto alle R&S e all'export ed è più a ridosso della ripresa del fatturato; presenta, inoltre, un elevato grado di incertezza e una forte dipendenza dal mercato.

In uno scenario congiunturale di profonda crisi, i rischi connessi alle innovazioni di prodotto possono indurre le imprese a una revisione dei propri piani di investimento e a percorsi strategici orientati alla sopravvivenza di breve periodo, con conseguente riduzione della varianza attesa dei rendimenti e ricomposizione delle scelte a favore di progetti meno ambiziosi.

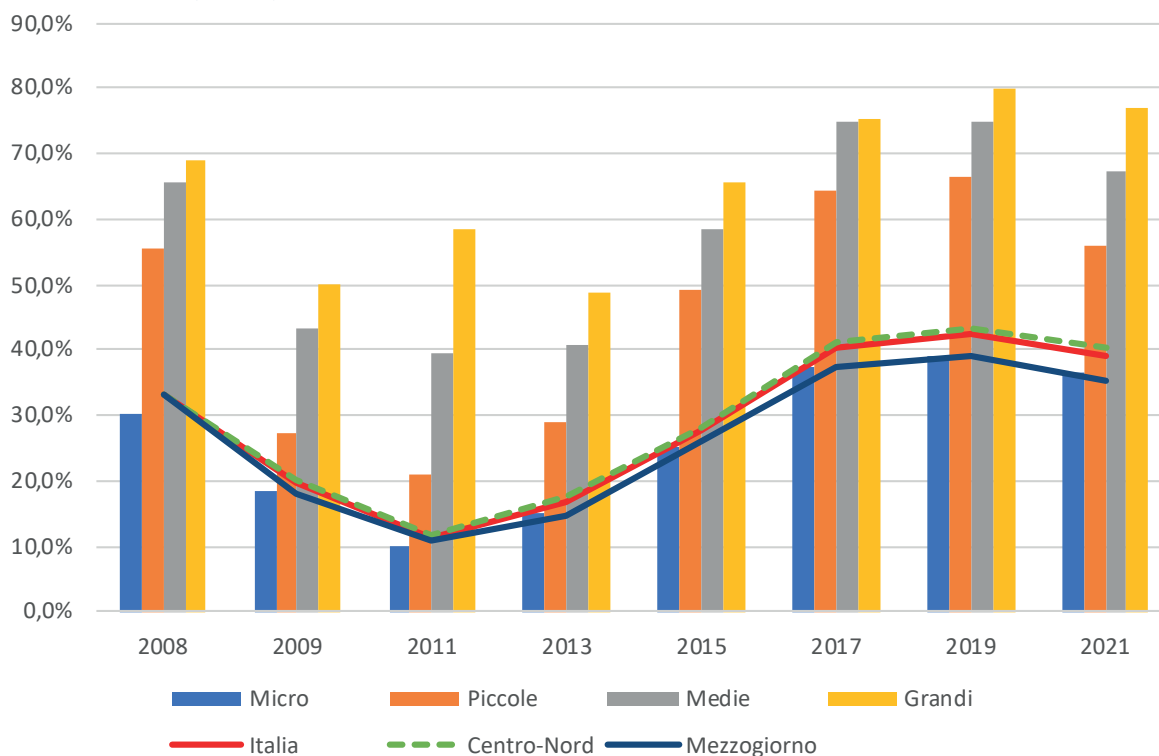
Dal 2013 si osserva una ripresa decisa nell'introduzione di nuovi prodotti, che nel 2017 raggiunge quasi un terzo delle imprese, superando i livelli pre-crisi. Nel 2019 questo percorso di crescita subisce un rallentamento che si arresta nel 2021. Dinamiche simili si riscontrano per le innovazioni di processo.

La maggiore consapevolezza delle imprese circa l'importanza dello sforzo innovativo mette in luce anche un ruolo fondamentale dei miglioramenti organizzativi e gestionali; una forma di innovazione meno radicale rispetto a cambiamenti tecnologici del processo produttivo, ma che può garantire incrementi di efficienza al margine senza influenzare sostanzialmente il profilo di rischiosità o richiedere investimenti fissi rilevanti.

Se l'andamento delle innovazioni di prodotto tende a rispecchiare quello del ciclo economico, la diffusione delle innovazioni organizzative e gestionali si differenzia rispetto alle innovazioni di processo. Nel 2008, quasi il 15% delle imprese adotta nuovi modelli organizzativi, ma, ancora una volta, la crisi economica del 2011 riduce fortemente il ricorso a questa strategia, ponendola in linea con i valori associati ai nuovi processi produttivi. Nel corso della seconda metà del decennio si osserva una crescita molto decisa delle innovazioni organizzative che assumono un ruolo particolarmente rilevante.

Per quanto riguarda i comportamenti più recenti,

⁶ Si può sostenere che la crisi politica ed economica di quell'anno abbia rappresentato uno shock tale da costituire uno spartiacque anche nel comportamento delle imprese italiane.

Figura 1. Imprese che hanno introdotto almeno un'innovazione per macroarea e classe dimensionale. Anni 2008-2021 (val. %)

Fonte: Indagini MET, vari anni

successivi all'impatto della crisi pandemica, si segnala una contrazione evidente dei comportamenti innovativi (ancora una volta il comportamento è guidato dalle innovazioni di prodotto) concentrata nelle imprese di medie dimensioni e in quelle piccole (soprattutto nel Centro-Nord), non nelle micro e nelle grandi.

Questo calo nei comportamenti della fascia centrale delle dimensioni di impresa si ritroverà anche in altri driver, ma non è diretta conseguenza dei risultati economici e delle prospettive immediate di redditività, che al contrario vedono medie e piccole imprese registrare buoni risultati e previsioni ottimistiche.

3. Ricerca e sviluppo

A differenza delle diverse forme di innovazione più leggere, lo sforzo nell'attività di ricerca e sviluppo richiede investimenti consistenti, spesso non recuperabili e a maggiore rischio di fallimento, segnalando strategie d'impresa spesso proiettate verso il lungo termine.

La dinamica degli investimenti in R&S durante la crisi del 2008 non mostra sostanziali differenze rispetto a quanto già visto per l'evoluzione dei processi innovativi (figura 2), se non per il fatto di

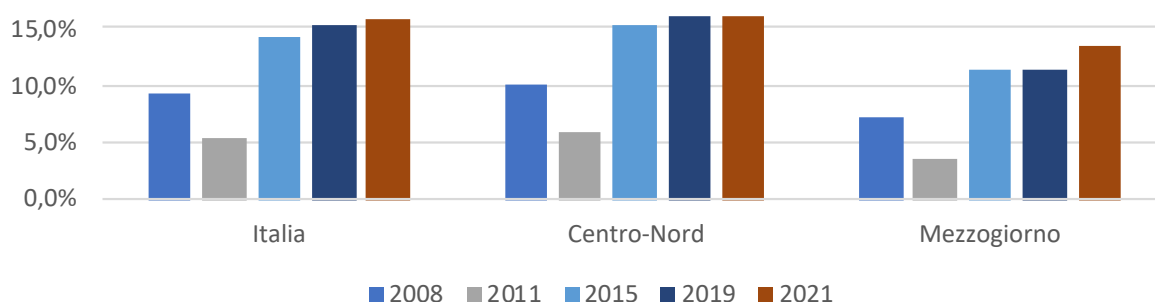
anticipare fenomeni di crescita e di rallentamento.

La quota di imprese che effettuano R&S scende da poco più del 9% al 5% tra il 2008 e il 2011, per poi presentare una crescita continua negli anni successivi, fino a superare il 17% nel 2017 e con livelli poco inferiori nel 2019 e stabili nel 2021. Il dato generale e la sua variazione sembrano dovuti esclusivamente alla tenuta delle micro imprese, mentre per le piccole medie e grandi si registrano, come nel caso delle innovazioni, apprezzabili cali concentrati nel Centro-Nord e legati in larga misura alla ricerca svolta all'esterno dell'impresa e in collaborazione con altri soggetti.

4. Esportazioni

La diffusione dell'attività di export tra le imprese registra nel periodo una minore oscillazione rispetto alle altre forme di dinamismo, con un lieve calo nel 2021.

Da un lato, infatti, l'export rappresenta una strategia che è di per sé caratterizzata da un elevato grado di persistenza, almeno una volta conquistata una posizione stabile sui mercati internazionali. Dall'altro, le stesse caratteristiche congiunturali, dopo il 2008, hanno reso l'internazionalizzazione

Figura 2. Imprese che hanno effettuato attività di R&S nell'ultimo triennio per macroarea. Anni 2008-2021 (val. %)

Fonte: Indagini MET, vari anni

un'alternativa importante per limitare i danni di una crisi caratterizzata da un calo drammatico della domanda interna. Dopo una lieve flessione nel 2011-2013, il percorso di internazionalizzazione mostra una dinamica in continuo aumento fino al 2019, anno in cui l'export coinvolge il 18% delle imprese italiane (figura 3).

Le distribuzioni per macroarea confermano una propensione all'export per le imprese del Mezzogiorno sensibilmente inferiore rispetto al Centro-Nord durante tutto il periodo considerato, con distacchi molto più marcati rispetto alle altre strategie dinamiche sotto esame. La mancata capacità di avere una robusta presenza in mercati internazionali ad alta competitività sottolinea le differenze di efficienza fra le macroaree, ma è anche la manifestazione di una diversa capacità di finalizzazione commerciale delle strategie.

Come diretta conseguenza, l'export rappresenta una strategia relativamente meno consolidata tra le imprese meridionali, che mostrano anche un'instabilità sensibilmente superiore nei processi di internazionalizzazione. Ciò risulta evidente tra il 2017 e il 2019, quando la diffusione degli esportatori nel Centro-Nord aumenta in modo deciso (dal 17,6% al 20,2%), mentre, al contrario, la quota di esportatori del Mezzogiorno si contrae di un punto e mezzo, passando dal 12,0% al 10,5%.

Il 2021 vede ancora un calo apprezzabile nel Centro-Nord legato alle imprese medie e piccole; l'apparente anomalia delle grandi imprese è legata prevalentemente all'accresciuta presenza di imprese dei servizi orientate in misura quasi esclusiva al mercato nazionale.

5. L'eterogeneità basata sulle strategie

L'analisi sui driver della competitività presentata nei paragrafi precedenti fornisce una panoramica delle dinamiche associate alle singole strategie adottate dalle imprese.

Come detto, l'integrazione delle attività di innovazione, ricerca e internazionalizzazione può generare effetti virtuosi moltiplicativi che hanno un impatto rilevante su efficienza e performance (Brancati *et al.* 2018).

L'analisi della dinamica dei processi di integrazione strategica è dunque di estremo interesse per contestualizzare le scelte e le performance delle imprese in un periodo di grande turbolenza dei mercati, anche se ripropone in forma aggregata le medesime considerazioni svolte con riferimento ai singoli driver.

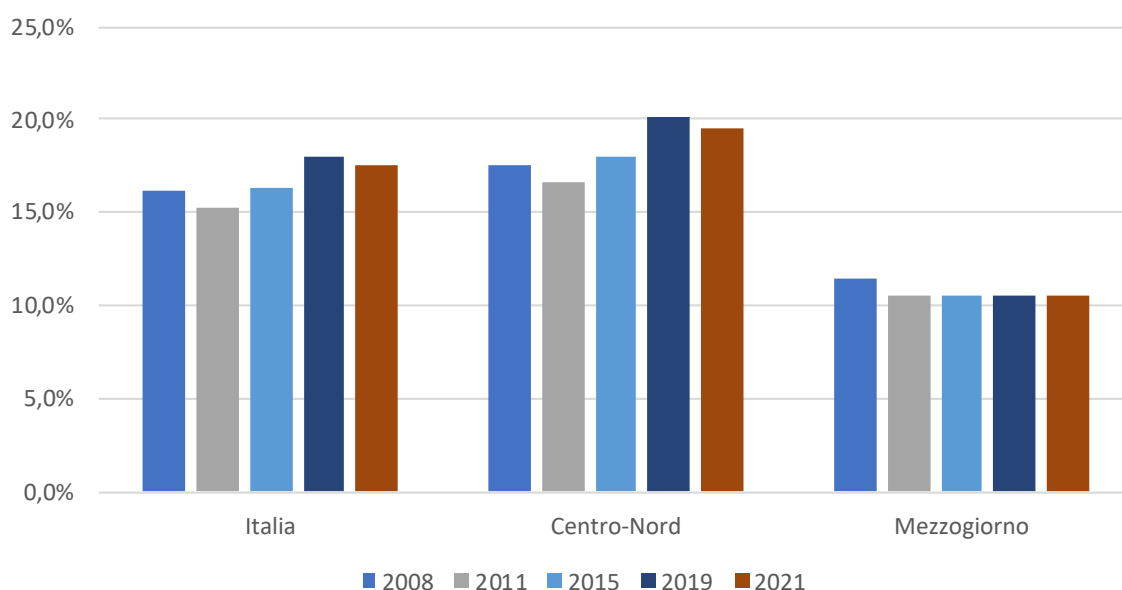
Non esiste una ricetta universale per la crescita: piuttosto le scelte di integrazione strategica possono fornire una serie di vantaggi comparati per chi decide di adottarle.

In quest'ottica, l'analisi fornisce indicazioni utili per il policy maker che intenda rimuovere gli ostacoli e i vincoli che impediscono alle imprese di raggiungere il proprio assetto strategico ottimale.

Al fine di delineare un quadro sintetico, le imprese sono state classificate in tre diversi profili basati non su indicatori di risultato, come possono essere quelli legati alla redditività o a livelli di fatturato, bensì sul loro dinamismo, sugli orientamenti strategici perseguiti, in particolare sulla presenza di quelli che abbiamo considerato e definito come driver, ovvero attività innovative, R&S ed esportazioni⁷:

- statiche (quelle che non adottano alcuna strategia dinamica);

7 Un'informazione e una documentazione più ampie si possono trovare nel più volte citato Barbieri *et al.* (2021).

Figura 3. Quota di imprese esportatrici per macroarea. Anni 2008-2021 (val. %)

Fonte: Indagini MET, vari anni

- intermedie (quelle che adottano una o due strategie);
- integrate (quelle che svolgono simultaneamente tutte e tre le attività per la crescita).

Le imprese integrate, che effettuano tre strategie contemporaneamente, sono spesso associate a dimensioni elevate, investimenti consistenti in capitale umano e tecnologico, un'organizzazione più strutturata e performance migliori.

Le imprese statiche, all'estremo opposto, sono tipicamente di piccola dimensione, mostrano una bassa propensione agli investimenti e hanno performance peggiori rispetto al resto della popolazione.

Chiudono il cerchio le imprese intermedie che sono, invece, un gruppo caratterizzato da un forte grado di eterogeneità al proprio interno: in questo gruppo, infatti, si trovano realtà che sperimentano l'implementazione di una sola strategia dinamica – talvolta esportazioni e più frequentemente solo innovazioni – e imprese più strutturate che svolgono già due strategie allo stesso tempo e che presto potrebbero implementarne una terza. Questo gruppo presenta, quindi, caratteristiche variegata che oscillano tra quelle individuate nei due gruppi precedenti.

Alla fine del 2019, le imprese intermedie costituivano, come detto, il gruppo di maggiore diffusione nel panorama nazionale in termini di occupazione,

seguito – sia pure interessando un numero ristretto di aziende – dalle imprese con strategie dinamiche integrate. Nell'insieme queste due tipologie, spesso considerate non tipiche del nostro sistema produttivo, costituiscono poco meno della metà delle imprese con i tre quarti degli addetti.

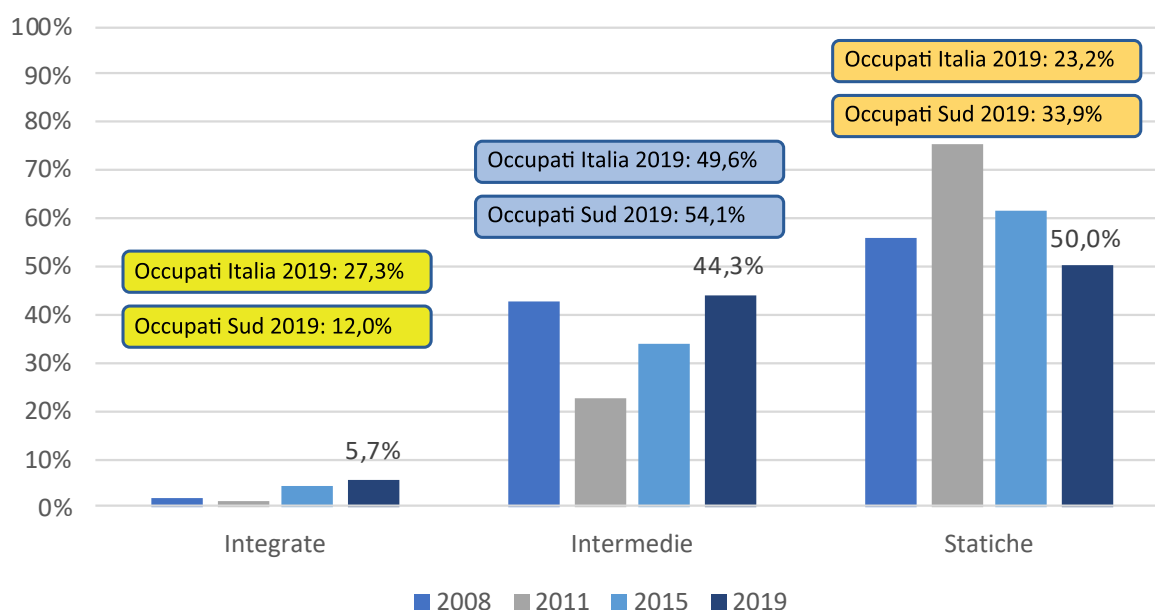
Il dato è stato più volte ribadito, ma la rilevanza di tali percentuali e la ridotta percezione che di essa si ha nel dibattito corrente affermano il ruolo centrale delle tre strategie dinamiche e il loro ampio utilizzo, sia pure talvolta in modo discontinuo e parziale.

In sostanza, esiste una base consistente di soggetti già potenzialmente orientati a politiche di espansione e cambiamento che possono rappresentare la base di politiche lungimiranti.

Va sottolineata nuovamente anche la caratteristica della distribuzione territoriale delle imprese intermedie: non solo rappresentano la quota maggiore in termini di occupazione a livello nazionale, ma soprattutto nelle regioni meridionali.

I dati sono presentati nella figura 4 e offrono le evidenze su quanto detto fino al 2019. Nel 2021 l'arretramento non incide in misura determinante sul fenomeno appena segnalato e amplia, al Sud, l'area delle intermedie.

L'analisi per macroarea geografica non fa emergere differenze degne di nota tra la diffusione delle imprese intermedie nel Centro-Nord e nel Mezzogiorno, dove, nonostante la vulnerabilità alla

Figura 4. Imprese per classe di dinamismo in Italia. Anni 2008-2019 (val. %)

Fonte: Indagini Met, vari anni

crisi tipica di aziende poco strutturate, le imprese intermedie rappresentano comunque il pilastro essenziale della struttura produttiva meridionale.

Coerentemente con quanto descritto in precedenza, le imprese pienamente integrate sono più diffuse nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. Nel 2008, la quota di imprese integrate era pari all'1,9% nel Centro-Nord e allo 0,5% nel Mezzogiorno. Tra il 2013 e il 2017, le integrate nel Sud e nelle Isole registrano, tuttavia, una crescita molto decisa che porta la quota al 4,2%. Questo forte aumento, sebbene abbia ridotto le distanze tra le due aree, non è però stato sufficiente a colmare il distacco con le imprese centro-settentrionali.

Le imprese integrate risultano caratterizzate dalla maggior probabilità di utilizzare tecnologie 4.0 o di programmare investimenti per il futuro anche in campo digitale. Al contrario, la stragrande maggioranza delle imprese che non utilizzano, né hanno intenzione di utilizzare, tecnologie 4.0 appartiene a profili tradizionali di natura statica. Sarebbe dunque che le attività di innovazione, R&S e export siano in grado di spiegare una quota molto rilevante degli investimenti in tecnologie 4.0, ben al di sopra di quanto attribuibile al mero aspetto dimensionale.

La considerazione può apparire scontata, ma sottolinea il rilievo di un'attitudine generale dell'imprenditore innovativo che tende a cogliere e utilizzare tutti gli aspetti di modernizzazione.

La dinamica più recente, a inizio 2022, vede per la prima volta, insieme a un arretramento delle strategie innovative e di ricerca precedentemente segnalato, anche un regresso delle imprese classificate come intermedie, arretramento più marcato nelle regioni centro-settentrionali.

Un aspetto da sottolineare, interessante e con poche evidenze empiriche disponibili⁸, è il sentiero seguito nel processo di miglioramento o di regresso.

Si è già fatto cenno al percorso che prevede, in primo luogo, un investimento in ricerca, seguito poi dall'introduzione di innovazioni in grado di accrescere la competitività dei prodotti o servizi e, infine, dal consolidamento della presenza sui mercati internazionali. Per altre vie, la stessa esposizione ai mercati internazionali può indurre incrementi di produttività diretti, innescando un processo di crescita (*export-driven*) verso l'introduzione di ulteriori strategie di innovazione e ricerca.

E ancora, un processo di innovazione imitativa può accrescere la competitività portando in

⁸ Tutte le considerazioni e i grafici esposti anche in questa sezione sono ricavati dai questionari delle indagini MET che sono alla base del lavoro sulla struttura produttiva.

diverse possibili sequenze ad attività di ricerca e internazionalizzazione.

È interessante osservare la prima adozione di strategie dinamiche guardando ai cambiamenti avvenuti nel corso degli anni (cfr. Barbieri *et al.* 2021) con una prevalenza dell'innovazione come prima strategia avviata, seguita dalle esportazioni; la ricerca è l'ultimo tassello che si aggiunge per il completo consolidamento della strategia di modernizzazione.

6. Vincoli e politiche

Le scelte microeconomiche sono evidentemente appannaggio delle singole imprese e rispondono a logiche proprie e differenziate, un ruolo appropriato della politica industriale⁹ può essere quello di impegnarsi nella riduzione dei vincoli.

Il senso dei dati e dei ragionamenti proposti è che esiste una platea di soggetti imprenditoriali, più ampia di quanto comunemente si è portati a ritenere, che prova a intraprendere strategie di crescita nei modi che ritiene possibili date le risorse e le caratteristiche di ciascuno.

Uno dei compiti di una politica industriale avveduta è non solo assecondare questi soggetti, ma anche indirizzarli, ove possibile, verso i percorsi di crescita considerati desiderabili e legati ai nuovi indirizzi, per esempio, di sostenibilità sociale e ambientale.

Analizzando le motivazioni per cui le imprese interrompono il percorso virtuoso di modernizzazione, sono emersi, con rilevanza diversa a seconda dei periodi, due vincoli prevalenti: quello di natura finanziaria e quello legato alla qualità del capitale umano.

Se un punto essenziale del disegno delle politiche deve essere la considerazione dei limiti presenti, diviene essenziale la loro corretta analisi e l'individuazione di strumenti e servizi in grado di rimuoverli o almeno alleggerirli.

I vincoli finanziari sono stati ampiamente studiati e nel corso dei decenni sono state messe a punto molte misure a essi dedicate, misure culminate con i massicci interventi nella fase più acuta della pandemia, che hanno portato a una strumentazione molto ricca e, per molti versi, efficace.

Il quadro evolutivo è dato dalla figura 5 che riporta, dopo una lunga fase di miglioramento del quadro finanziario delle imprese industriali e dei servizi alla produzione (cfr. Brancati 2022; Cerved 2021), gli spostamenti registrati nel biennio della pandemia.

Si nota il netto calo delle imprese per le quali la finanza ha rappresentato un freno molto rilevante per gli investimenti (il dato si conferma anche con i numerosi altri indicatori analoghi rilevati). Ciò è vero, in modo particolare, per le imprese di minore dimensione: i valori per le imprese piccole e medie, che presentavano le maggiori criticità nelle strategie dinamiche e che hanno registrato un loro calo nel biennio, si sono attestati rispettivamente all'8,8% e al 5,5%; valori percepiti dagli stessi operatori, ma relativamente modesti in assoluto o rispetto agli anni precedenti.

Se per il capitale finanziario lo scenario (almeno prima delle strette monetarie in corso dal secondo trimestre del 2022) sembra relativamente tranquillo (e gli strumenti di contrasto sono disponibili e attivi, oltre che ulteriormente rafforzati con le risorse PNRR), non si può dire altrettanto per quanto riguarda il capitale umano.

In primo luogo, esiste una ben nota difficoltà di percezione da parte degli operatori: le difficoltà e le criticità sono individuate solo dopo che si cerca di intraprendere azioni di crescita, per esempio innovazioni o R&S¹⁰.

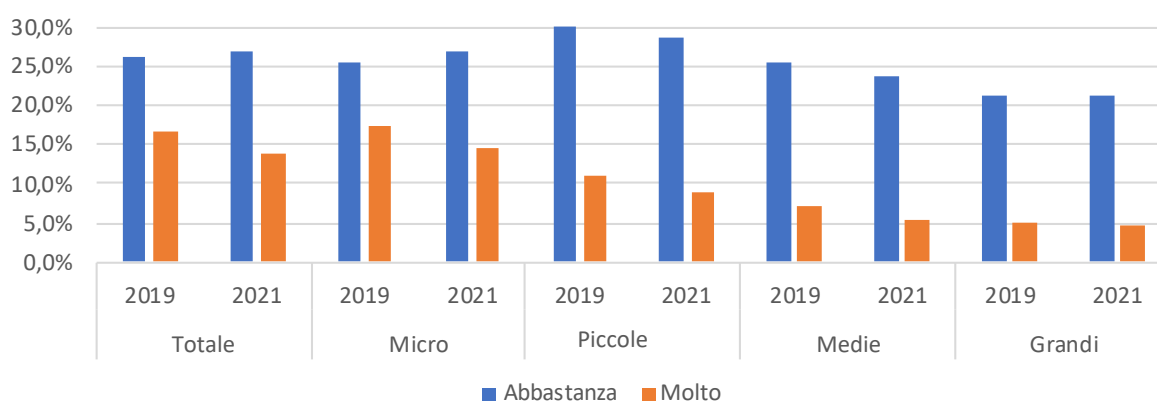
In quel caso emergono bisogni non soddisfatti in un circuito vizioso: chi non attiva interventi che prevedono un impegno nel campo della 'conoscenza' non si accorge neppure di avere un problema di competenze, ma solo chi ha al suo interno un qualche grado di competenze riesce ad avviare azioni dinamiche.

Pur con tutti i limiti appena segnalati per la capacità di misurazione, il peggioramento del vincolo sul capitale umano appare evidente, così come la sua concentrazione proprio nella fascia di imprese più dinamiche, quella decisiva per la crescita anche aggregata del sistema produttivo nazionale.

La figura 6 mostra lo scenario per l'industria e i servizi alla produzione separato per le competenze manageriali e per quelle tecnico-specialistiche del

9 È bene non confondere il compito di assecondare alcuni comportamenti di impresa considerati utili e opportuni anche per la collettività con l'insieme delle politiche industriali che deve comprendere molto altro (cfr. Brancati 2022).

10 Un quadro analitico completo e documentato è offerto da Cimoli *et al.* (2009) e, soprattutto, da de Panizza e De Santis (2018).

Figura 5. Imprese per cui la finanza è stata un fattore limitante per gli investimenti, per classe dimensionale. Anno 2021 (val. %)

Fonte: Indagini MET, vari anni

personale. Si riportano le criticità percepite dalle imprese non superate con le possibili strategie (nuove assunzioni, formazione del personale interno e acquisto di servizi). La situazione, già delicata per le competenze manageriali, diviene ancor più difficile per le competenze tecnico-specialistiche del personale con riferimento alle piccole e medie imprese e, in quest'ultimo caso, ben un'impresa su cinque (il 20% del totale) segnala criticità non superate.

7. Le politiche industriali italiane. Domanda e offerta per le PMI

Anche per le politiche pubbliche dedicate alle piccole e medie imprese si è assistito, nel decennio trascorso tra il 2010 e il 2020, a trasformazioni sostanziali. Come in molti altri campi, non è detto che il cambiamento di per sé sia un valore: le trasformazioni delle forme e delle intensità di intervento rappresentano, talvolta, indirizzi di lungo periodo e possono non essere coerenti con le criticità e i fabbisogni di quelle imprese che abbiamo sottolineato nel paragrafo precedente e che dovrebbero rappresentare un riferimento essenziale per il disegno di politica industriale dedicata all'accompagnamento di quei processi di trasformazione delle imprese considerati virtuosi.

Nel periodo considerato sono stati attuati interventi dedicati a quasi tutti gli aspetti di rilievo (cfr. MISE 2021), frazionati in molteplici tipologie.

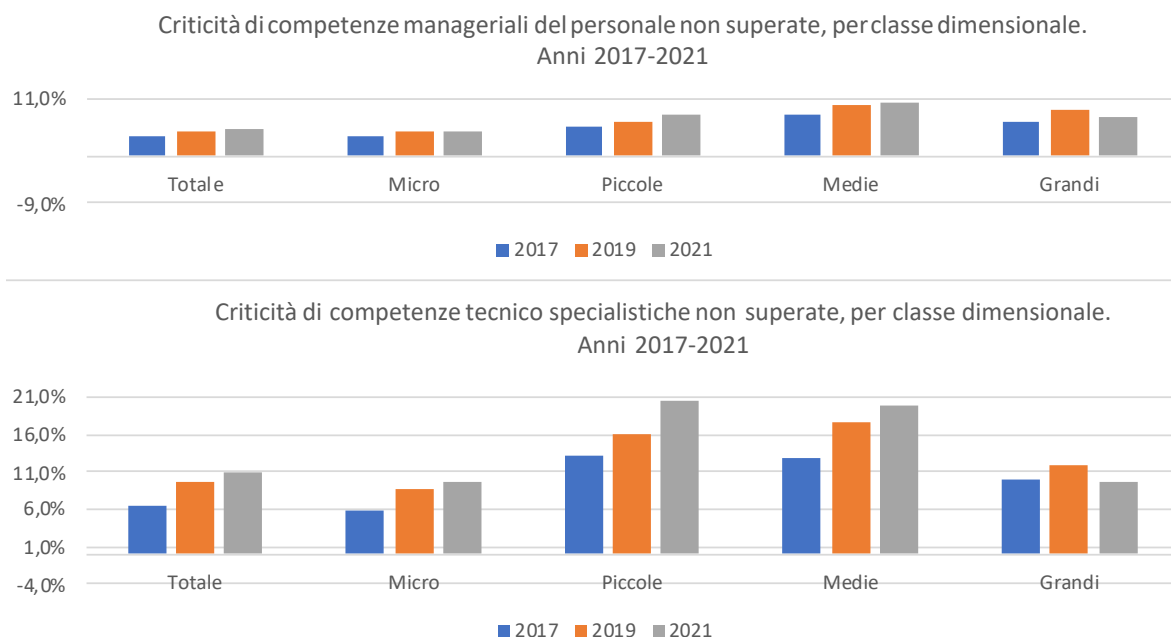
In presenza di risorse relativamente scarse, si sono privilegiati strumenti capaci di attivare finanziamenti elevati ricevuti dai privati con importi unitari di risorse pubbliche, ovvero per ciascuna impresa finanziata, relativamente modesti¹¹.

Gli interventi fiscali e i crediti di imposta, d'altro canto, avevano anche l'effetto di favorire imprese regolari sul piano fiscale e contributivo e quindi, in generale, di sostenere il processo di legalizzazione.

Numerosi altri interventi sono stati avviati e rafforzati, specie con riferimento all'obiettivo di irrobustire la patrimonializzazione aziendale: questi ultimi strumenti sono stati certamente utili e opportuni, anche se da razionalizzare per molti aspetti, ma la loro incidenza finanziaria e reale (ovvero in termini di numero di imprese e di effetti sulla produzione complessiva) è ancora molto limitata. La loro utilità, in un contesto mutato di politica monetaria quale quello prospettato nel 2022 con tendenze restrittive, potrebbe risultare ulteriormente rafforzata.

Nello stesso periodo, anche le misure non direttamente finanziarie e basate sulla diffusione

11 È il caso dell'incentivo Nuova Sabatini, le cui procedure sono divenute molto semplici: l'impresa chiede il finanziamento alla banca che lo concede sulla base di suoi criteri di selezione, in molti casi utilizzando anche la garanzia pubblica. L'intervento della Nuova Sabatini si limita a riconoscere un valore sugli interessi per i finanziamenti sulle tipologie di spese ammesse con un contributo pubblico variabile a seconda della tipologia di beni, ma che arriva al massimo al 3,75% del finanziamento ottenuto. Sostanzialmente tutti i finanziamenti bancari presentati hanno avuto il finanziamento pubblico ed è la banca a provvedere alla domanda. La scelta di offrire una semplificazione per le istituzioni finanziarie e, successivamente, di inserire la misura all'interno di un programma più ampio di strumenti (Piano Industria 4.0), con interventi cumulabili tra loro e semplificati dal punto di vista della selettività di accesso, sembra essere stata ulteriormente apprezzata dagli operatori, accompagnando il processo di significativa ripresa degli investimenti osservato a partire dal 2014 (MET e CSIL 2020).

Figura 6. Criticità di competenze. Anni 2017-2021 (val. %)

Fonte: Indagini MET, vari anni

delle informazioni e della conoscenza tecnico-scientifica da trasferire alla gestione aziendale hanno visto un proliferare di soggetti. I centri di servizio potenzialmente attivi, dipendenti dal finanziamento pubblico, sono divenuti numerosi e in tutti i campi rilevanti: dalle informazioni sui mercati internazionali alle certificazioni sanitarie e sui materiali, dai centri di competenza – spesso organizzati per singoli temi di ricerca – agli uffici delegati ai rapporti tra università e imprese.

Si tratta, evidentemente, di funzioni essenziali, che assumono un rilievo potenziale ancora maggiore in presenza, come detto nei paragrafi precedenti, di una crescente diffusione di bisogni di questa natura da parte delle imprese. Considerando le trasformazioni epocali in programma con le transizioni verde e digitale, appare difficile ritenere possibile qualsiasi strategia diffusa in assenza di uno sforzo rilevante in tali ambiti.

Purtroppo, l'incontro tra domanda e offerta di questi servizi avviene ancora in misura largamente insufficiente: i dati non sono disponibili su base estensiva, né vi sono analisi aggiornate sul piano nazionale in grado di fornire un quadro adeguato e credibile di ciò che non ha funzionato e delle determinanti dei successi e degli insuccessi.

8. Le politiche per le PMI in Italia

Per inquadrare le politiche realizzate in Italia è opportuno partire da quelle che possiamo considerare le preferenze rivelate del policy maker, ovvero le risorse allocate e spese nel campo di osservazione con particolare riferimento a quelle che sono definite e monitorate come spese per aiuti di Stato.

Il quadro di riferimento nazionale vede una netta prevalenza delle risorse dedicate alle PMI sia come scelta, essendo questa tipologia di imprese la più penalizzata dalle caratteristiche e dalle cosiddette 'imperfezioni' dei mercati, sia in quanto le scelte di policy dei governi sono soggette ai vincoli imposti dalla disciplina comunitaria.

Nelle misurazioni ufficiali relative agli aiuti di Stato disponibili per il 2020, la somma destinata alle piccole e medie imprese (figura 7) superava largamente il 75% del totale delle concessioni in valore (corrispondenti a 5.454,6 milioni, di cui 2.409,23 concessi dalle amministrazioni regionali e 30.45,37 da quelle centrali; le agevolazioni concesse alle grandi imprese in valore assoluto ammontavano in totale a 1.619,6 milioni).

Questa prevalenza assume un connotato di esclusività nel caso degli interventi regionali che

Tabella 1. Quadro di sintesi per obiettivi di politica industriale in milioni di euro (2015-2020)

Agevolazioni concesse	2015	2016	2017	2018	2019	2020
R&S&I	641,26	1.725,28	1.480,89	1.862,31	1.395,33	1.823,89
Internazionalizzazione	304,97	378,17	1.089,46	683,17	389,36	567,91
Nuova imprenditorialità	117,77	230,49	74,53	241,00	167,40	221,07
Sviluppo produttivo e territoriale	1.452,35	1.462,99	1.402,26	2.270,93	1.611,90	1.845,54
Altro	538,38	382,72	669,47	1.719,99	2.405,77	3.765,52
Totale	3.054,73	4.179,65	4.716,62	6.777,40	5.969,76	8.223,93
Agevolazioni erogate						
R&S&I	1.281,24	1.092,45	798,86	1.086,29	922,40	1.133,16
Internazionalizzazione	115,19	89,87	62,91	103,40	159,07	265,17
Nuova imprenditorialità	199,96	137,67	114,78	56,38	140,02	132,69
Sviluppo produttivo e territoriale	985,31	918,30	771,91	783,43	1.048,35	1.189,56
Altro	439,13	356,27	373,55	1.172,16	1.514,25	3.051,04
Totale	3.020,83	2.594,55	2.122,00	3.201,66	3.784,09	5.771,61

Fonte: MISE (2021)

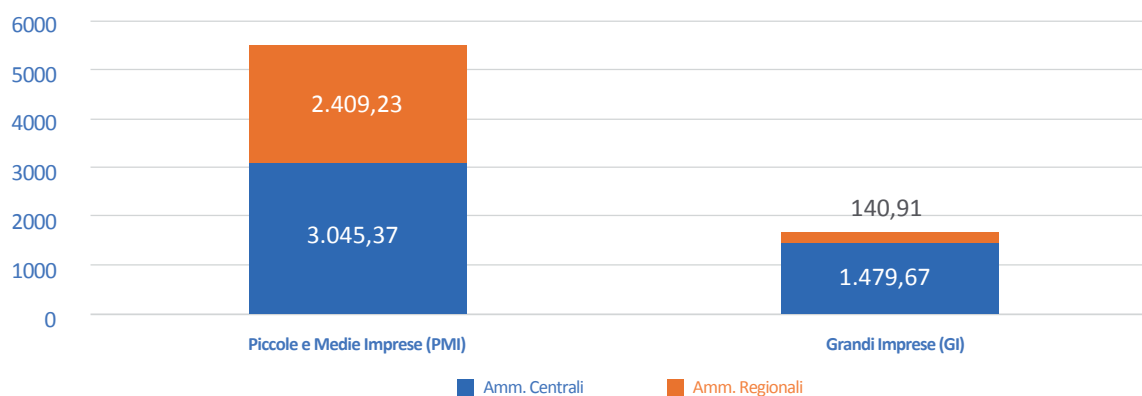
destinano alla grande impresa una quantità di risorse del tutto marginale.

Nel complesso, il quadro delle concessioni e delle erogazioni degli ultimi sei anni (tabella 1) registra un trend crescente di risorse con un aumento moderato di quelle destinate al sostegno delle attività di R&S e Innovazione e al supporto dello sviluppo territoriale, e con un incremento vistoso degli altri orientamenti rappresentati in prevalenza da aeronautica e aerospaziale, da crisi ed emergenze.

L'altro grande strumento per il sostegno alle PMI e per favorire il loro accesso al credito (non direttamente sommabile alle erogazioni effettuate

ad altro titolo) è rappresentato dal Fondo di Garanzia per le PMI, anche detto Fondo centrale per distinguerlo da iniziative parzialmente simili nate a livello regionale o settoriale.

L'operatività del Fondo (tabella 2) ha registrato una crescita continua nel periodo, ma con la crisi pandemica si è assistito a una vera e propria esplosione dello strumento in conseguenza dell'incremento di risorse pubbliche allocate e della facilitazione ulteriore all'accesso, aspetti associati a un livello dei tassi dell'interesse particolarmente ridotto. L'incremento degli ultimi anni e la crescita elevatissima del periodo pandemico risultano particolar-

Figura 7. Ripartizione delle agevolazioni concesse per classe dimensionale e livello di governo in milioni di euro (anno 2020)

Fonte: MISE (2021)

Tabella 2. Operatività del Fondo di Garanzia per le PMI, 2014-2020 (milioni di euro)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Operazioni accolte (n.)	86.230	102.608	114.473	119.900	129.370	124.953	1.585.344	2.262.878
Finanziamento garantito	12.855	14.984,35	16.640,59	17.373,89	19.205,68	19.327,43	124.386,93	224.773,9
Garanzia concessa	8335,99	10.161,25	11.526,95	12.196,03	13.647,19	13.309,65	105.920,71	175.097,8
Importo accantonato	626,57	724,02	825,77	842,77	1.029,84	1.116,66	12.249,98	17.415,6

Fonte: MISE (2021)

Tabella 3. Numero di richieste accolte per dimensione delle aziende richiedenti 2014-2020

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Totale
Consorzio	28	-	7	-	-	-	-	35
Micro	49.104	60.744	68.338	70.669	73.992	70.504	1.169.370	1.562.721
Piccola	28.025	32.395	35.853	38.425	43.429	42.472	239.281	459.880
Media	9.073	9.469	10.275	10.806	11.923	11.836	164.349	227.731

Fonte: MISE (2021)

mente accentuati per le microimprese e per quelle di media dimensione (tabella 3).

I prestiti intermediati dal Fondo hanno rappresentato una quota rilevante del totale dei crediti concessi in Italia e hanno contribuito in misura sostanziale alla riduzione del razionamento percepito dalle stesse imprese segnalato nei paragrafi precedenti.

I vincoli alle strategie di crescita delle imprese rappresentano probabilmente il fattore più importante che può determinare il bisogno di intervento pubblico, ciò che possiamo definire la domanda di politica industriale. Tali vincoli possono essere ricondotti a due grandi categorie.

La prima, e più spesso considerata nella definizione delle politiche pubbliche e degli aiuti di Stato, riguarda i vincoli finanziari, nelle loro varie declinazioni.

La seconda è riferibile al capitale umano e alla conoscenza: si tratta, in questo secondo caso, di vincoli molto difficili da identificare perché si confrontano con una scarsa consapevolezza da parte degli operatori meno coinvolti e meno prossimi alla frontiera tecnologica. Nei paragrafi precedenti si è proposta una quantificazione di tali criticità che, per quanto inevitabilmente parziale e limitata, segnala comunque una crescente difficoltà in questi ambiti.

9. La finanza, la struttura e le scelte strategiche delle imprese

La struttura finanziaria delle imprese italiane è da tempo al centro dei commenti critici degli studiosi e degli analisti. La forma assunta dal sistema produttivo, con la straordinaria diffusione di piccole e piccolissime imprese, e la dotazione ridotta di capitale proprio influenzano le strategie delle imprese sotto diversi aspetti: riducendo la loro propensione a innovare ed esponendole al gravame dei vincoli imposti dal sistema finanziario, a sua volta condizionato dalle regole e dai comportamenti per garantire la sua stessa stabilità; accrescendo i rischi di default che, nelle fasi di crisi particolarmente gravi, si accentuano ulteriormente in presenza di una struttura finanziaria sbilanciata verso il debito¹².

Nello specifico ambito del finanziamento delle attività produttive e delle fonti per le diverse tipologie di spese, il mercato vede la presenza di tre attori principali. Le imprese, con le loro caratteristiche dimensionali, proprietarie e le specificità di mercato; le istituzioni finanziarie, che si confrontano con la domanda proveniente dal settore privato non finanziario e con i vincoli dei regolatori nazionali ed europei; i policy maker, che intervengono direttamente con misure agevolative, regole fiscali, strumenti di regolazione in senso stretto, strumenti di garanzia sostenuti da fondi pubblici e altro ancora.

12 Come è stato nel caso della crisi innescatasi nel 2008 e nelle successive ondate fino al 2011, così come nella crisi indotta dalla pandemia da Covid-19.

L'operare di questi tre attori, di fatto, tende a riprodurre l'assetto esistente e a rafforzarne come per inerzia le caratteristiche distintive piuttosto che a mutarlo determinandone il superamento. Tutti i comportamenti sembrano rispondere a una logica economica comprensibile e persino condivisibile nel breve periodo, ma in realtà convergono nel mantenere in vita un sistema che, nei fatti, finisce col riprodurre problemi di natura strutturale.

In questo contesto, il finanziamento bancario assume per le imprese un rilievo particolare, rappresentando il canale più semplice e naturale per reperire risorse aggiuntive. D'altro canto, data l'elevata domanda di prestiti bancari e il ridottissimo numero di operatori potenzialmente interessati a investimenti in capitale di rischio, sembra perfettamente razionale un interesse prevalentemente orientato al credito da parte sia delle istituzioni finanziarie sia dei policy maker.

Considerando le evoluzioni del periodo e ciò che è avvenuto durante la crisi pandemica, nel complesso, gli interventi a sostegno del finanziamento delle piccole e medie imprese hanno avuto effetti apprezzabili, ma non le hanno liberate dai vincoli finanziari che ancora rappresentano un limite importante alle strategie di crescita; i vincoli rimangono rilevanti proprio per le imprese più impegnate nel campo della ricerca (Barbieri *et al.* 2021).

Le modalità di finanziamento specifiche per gli investimenti e per i progetti di ricerca non sono oggetto di misurazioni, fatta eccezione per i Rapporti MET realizzati con cadenza biennale: per il 2019-2020 si segnala il persistere della debolezza di canali finanziari collegati al versamento di nuovo capitale e all'intervento di investitori istituzionali. Ciò avviene pur in presenza di misure di aiuto dedicate, diffuse a tutti i livelli di governo. La larga prevalenza del credito come fonte esterna, escludendo quindi l'autofinanziamento, anche per queste spese destinate allo sviluppo, rappresenta uno squilibrio potenziale rilevante. Questo motiva un approfondimento sul rapporto tra struttura finanziaria e scelte strategiche delle imprese.

10. Il sostegno finanziario: i tre canali di 'massa' e le misure selettive

Nei paragrafi che hanno presentato l'evoluzione del sistema industriale (e dei servizi alla produzione)

italiano si è evidenziata la persistenza e l'incidenza del vincolo finanziario per le PMI fino al recente miglioramento.

Coerentemente con la presenza dei vincoli finanziari appena descritti, uno degli obiettivi primari delle misure messe in atto nel decennio è stato quello di agevolare l'accesso al credito bancario da parte delle imprese di minore dimensione, in particolare attraverso il rafforzamento del sistema di garanzie pubbliche sui prestiti alle PMI, denominato Fondo di Garanzia per le PMI. A questo si sono aggiunti, sia pure con obiettivi parzialmente diversi, altri provvedimenti e, soprattutto, la misura Beni strumentali o Nuova Sabatini, con cui si è voluto agevolare la realizzazione di investimenti in macchinari e attrezzature per le PMI.

Per entrambe le misure, Fondo di Garanzia e Nuova Sabatini¹³, si è riscontrata una vastissima diffusione e una forza incentivante notevole (il cosiddetto 'effetto leva' sugli investimenti privati) a fronte di costi unitari per il contribuente (ovvero per ciascun intervento) relativamente ridotti, misurati in termini di sovvenzione equivalente.

D'altra parte, proprio per l'elevato tasso di utilizzo da parte delle imprese, tali misure hanno comportato un'ulteriore fortissima espansione del finanziamento bancario che ha raggiunto il suo apice durante la pandemia e con i provvedimenti di emergenza attuati.

Nell'esperienza recente delle politiche legate agli aiuti di Stato per le piccole e medie imprese si riconoscono tre strumenti che possiamo definire di massa e che sono oggetto di rifinanziamento anche con i programmi post-pandemia: le garanzie pubbliche per l'accesso al credito, le forme di agevolazione che si basano sulle istituzioni creditizie e, infine, le agevolazioni che utilizzano il canale fiscale (cfr. Barbieri *et al.* 2021).

Se gli interventi sin qui citati costituiscono la massa degli aiuti di Stato, almeno di quelli erogati dal governo centrale per le PMI, altre misure si sono occupate di segmenti particolarmente qualificanti. E hanno riguardato i rapporti con le grandi imprese, spesso trattati con rapporti diretti dedicati a investimenti di rilevanti dimensioni, ad ambiti tecnologici qualificanti o a filiere specifiche e gli

13 Si possono considerare alla stregua della Nuova Sabatini anche altri provvedimenti regionali che hanno sostanzialmente emulato i medesimi meccanismi operativi.

interventi sul capitale di rischio che hanno riguardato un numero relativamente ridotto di soggetti, ma con un rilievo potenziale elevato.

11. Il capitale umano e le criticità percepite

L'altro grande vincolo alla crescita, per molti il principale, è costituito dalla quantità e dalla qualità del capitale umano. La difficoltà nel reperire personale e management di qualità adeguata è problema noto agli operatori di eccellenza e a tutti coloro che si cimentano in attività sulla frontiera tecnologica. Si tratta anche di una carenza che concorre a determinare una scarsa propensione all'innovazione e alla ricerca di nuovi mercati.

A grandi linee il circolo è il seguente: chi innova, fa ricerca e si presenta sui mercati internazionali necessita di un capitale umano di alta qualificazione e ne soffre la mancanza, ma solo chi ha un capitale umano di qualità riesce ad avviare e sostenere programmi di modernizzazione innovando a vario titolo. Quindi, chi non intraprende strategie dinamiche non ha neppure la consapevolezza di avere carenze di competenze, in assenza delle quali ogni strategia diventa velleitaria. Un circolo potenzialmente virtuoso diventa vizioso.

La dimensione del problema, quindi, è difficile da quantificare, ma sembra fuori di dubbio che un aspetto rilevante per la crescita e il miglioramento della competitività delle imprese italiane sia rappresentato dai vincoli legati alle competenze dei lavoratori e del management impiegabili in azienda.

Le evidenze che si sono proposte in precedenza segnalano come le imprese che non hanno superato le criticità di competenze sono aumentate negli anni in misura significativa.

Nell'analisi per classe dimensionale le differenze sono ancora più marcate con una concentrazione delle problematiche nelle imprese piccole e medie (oltre il 20% segnala vincoli di competenze non superati con valori ancora più elevati per le aziende innovatrici).

È ragionevole ritenere che le imprese che non riescono a superare queste criticità possano trovare molte difficoltà nell'adozione di strategie dinamiche o di tecnologie 4.0 ed è un vincolo che può fortemente condizionare la loro performance e il loro successo.

In questo panorama non ha trovato evidenza una specifica attenzione delle politiche per il

superamento della carenza di competenze che, invece, rappresenta uno dei maggiori vincoli ed è particolarmente sentito in una fase critica dei programmi di sviluppo imprenditoriale, ovvero durante l'avviamento di progetti di innovazione e ricerca. La carenza sembra destinata ad aggravarsi in uno scenario caratterizzato dalla combinazione di bassi tassi di laureati e saldi migratori negativi per i giovani ad alto livello di scolarizzazione (al Sud, poi, il fenomeno assume un rilievo ancor più preoccupante).

Le politiche a livello di impresa, o di gruppi di imprese, a favore dello sviluppo delle competenze sono ardue da realizzare, anche perché dipendono in larga misura dalla capacità di identificare l'intensità dei fabbisogni specifici non solo da parte dei policy maker, ma soprattutto da parte degli stessi operatori direttamente interessati. In questo campo, infatti, vi è un'elevata e diffusa difficoltà di percezione da parte degli stessi imprenditori: in pratica, una vera consapevolezza della presenza di vincoli e problematicità si ha solo nel momento in cui questi ultimi si manifestano apertamente.

Non si tratta solo di definire singole misure che portino a un'offerta di servizi di qualificazione più o meno sussidiati, ma di stimolare un sistema di sostegno che aiuti le imprese a esprimere una domanda tempestiva e specifica di competenze, ad esempio attraverso l'offerta di servizi di *assessment*, di accompagnamento e tutoraggio, quindi a servizi altamente specialistici.

Va da sé, inoltre, che, per l'allentamento di questi vincoli, sarebbe necessario investire in un intervento strutturato sull'intera filiera formativa: in istruzione, formazione e ricerca, da intendersi come complementari – almeno in parte – rispetto alle misure agevolative di sostegno all'innovazione nelle imprese, ma anche nella creazione di nuova occupazione di qualità, in modo da arginare l'elevata propensione all'emigrazione dei giovani laureati in cerca di lavoro.

Le politiche si devono confrontare con tre aspetti delle scelte aziendali, concettualmente separati come tipologie, ma strettamente intrecciati: promuovere l'assunzione di nuovo personale qualificato, formare quello già presente nelle imprese e sostenere l'acquisizione di servizi qualificati e specialistici dall'esterno.

A questa visione generale corrisponde una realtà

della politica pubblica persino più frammentata di quanto avvenga per le tradizionali misure di aiuto. Il frazionamento non riguarda solo la strumentazione utilizzata, ma anche la presenza di amministrazioni molto diverse per competenze, per regole e per fonti di finanziamento.

Così, per esempio, si opera una distinzione netta degli interventi per la formazione da quelli legati all'inserimento di nuovi lavoratori anche di alta qualificazione e, per quanto riguarda l'accesso ai servizi e alle conoscenze – per esempio nel campo della ricerca, le difficoltà rimangono molto elevate.

Un caso emblematico è rappresentato dai rapporti tra università e imprese, per i quali sono state attivate misure da molti anni, ma con una capacità di coinvolgimento ancora insoddisfacente e direttamente proporzionale alla presenza di imprese di eccellenza sui territori. Dove la struttura produttiva è più fragile, la difficoltà di relazioni tra mondo della ricerca ed esigenze di mercato e di gestione da parte delle aziende ha indebolito fortemente la diffusione dei processi e la necessità di soggetti di facilitazione e integrazione delle politiche pubbliche viene avvertita in misura maggiore.

Come detto, problemi di domanda e di offerta: nello specifico, mancanza di competenze adeguate nelle imprese e di profili professionali adatti nelle università.

Considerazioni conclusive

Nel corso dell'ultimo decennio il sistema delle imprese italiane ha compiuto progressi apprezzabili con una diffusione crescente delle attività innovative, anche se spesso caratterizzate da fragilità e squilibri, debolezze che si concentrano proprio in quei soggetti di piccola e media dimensione che cercano di sviluppare azioni di modernizzazione. Nonostante i rischi di involuzione siano ben presenti, questo progresso è dovuto in parte alla capacità di reazione alla 'crisi Covid' che è stata sorprendente e rapida. La modernizzazione, che era in continua estensione nella seconda metà del decennio 2010-2020, mostra segnali di arresto a fine del 2021, anche prima della guerra russo-ucraina.

Il rilievo delle grandi imprese e dei gruppi internazionali per la crescita e per le prospettive di lungo periodo del sistema industriale è inevitabile (d'altro canto sono e saranno fortemente coinvolti nei programmi del PNRR), ma la necessaria integrazione di sistema richiede sempre più il coinvolgimento e

l'attribuzione di un ruolo determinante anche agli altri produttori, i piccoli dinamici, ed è fondamentale fissare il percorso per un tale obiettivo.

Parte consistente delle politiche pubbliche dovrebbe riferirsi, quindi, all'insieme più vasto di produttori a dinamismo intermedio, che mostrano, cioè, segnali e capacità di innovare e di essere presenti sui mercati, disposti anche a cambiare le proprie specializzazioni: questi soggetti, presenti in misura diffusa anche nelle aree più deboli del Paese, costituiscono circa il 40% delle imprese e la metà dell'occupazione attiva poco prima della pandemia, e hanno realizzato progressi e mostrato, allo stesso tempo, criticità e incertezze.

La questione centrale è comprendere come intervenire per valorizzare e accrescere i processi di sviluppo di questi soggetti considerando che la possibilità di attuare politiche efficaci e di superare squilibri viene condizionata dai fattori limitanti che riguardano i due 'capitali': il capitale finanziario e il capitale umano.

Per la struttura finanziaria e per i vincoli di liquidità delle imprese, gli interventi di politica economica e industriale del passato e durante la pandemia sono stati numerosi e hanno prodotto risultati apprezzabili.

Viceversa, per quanto riguarda il rafforzamento del capitale umano, le strade intraprese sono state spesso di scarsa efficacia a fronte di un vincolo che, nel tempo, è divenuto sempre più rilevante e critico per tutte le imprese che intraprendono percorsi di modernizzazione.

Il potenziamento del capitale umano, come detto, può avvenire solo lungo tre linee di attività per ciascuna impresa: l'assunzione di nuovi lavoratori o di nuovi manager più qualificati, la formazione degli addetti già presenti, l'utilizzazione di servizi ad alta qualificazione che siano un tramite tra la struttura, l'impresa e il sistema della conoscenza.

Le prime due modalità presentano problematiche e criticità diverse che ne limitano l'utilizzo, mentre l'ultima si confronta con un'offerta di servizi limitata e con forti imperfezioni di mercato.

Le azioni di policy messe in campo sono state a loro volta limitate e riguardano, per alcuni versi, il sostegno alla formazione, per altri versi il contributo per nuove assunzioni e, infine, misure varie per facilitare l'accesso ai servizi della conoscenza e al mondo della ricerca pubblica. Tutte queste misure meritano una profonda revisione, ma il problema non può

essere risolto solo elargendo risorse finanziarie alle singole imprese (per esempio attraverso voucher o altre modalità di erogazione) o a università e a centri di competenza di varia natura, pubblica o parapubblica, magari coinvolgendo qualche grande impresa: la questione della diffusione delle conoscenze non è liquidabile in maniera semplicistica, e raramente può avvenire per 'colatura' o per contagio epidemico. Occorre cambiare modello e prevedere misure proattive (Brancati 2022).

La presenza di un esteso tessuto di imprese instabili e con potenzialità inesprese, di vasti territo-

ri e regioni con strutture produttive ancora deboli, impone una politica articolata in molte linee e con procedure che considerino questa fragilità al centro di ogni misura o intervento adottati. L'inclusione, nel campo del capitale umano, richiede politiche attive che intervengano direttamente per sostenere bisogni e difficoltà specifiche degli operatori da identificare in modo granulare.

Non vi sono molti strumenti efficaci mutuabili dal passato: avendo chiari gli obiettivi da cogliere, è necessario uno sforzo di creatività e sperimentazione da parte dei governi nazionali e, soprattutto, di quelli regionali.

Indagine MET. Nota metodologica, cenni

Negli anni Duemila sono state realizzate diverse indagini di campo sulle imprese italiane con numerosità e caratteristiche tali da garantire una significatività di carattere generale per il sistema produttivo italiano. L'indagine MET si è affermata come un prodotto unico per la sua estensione, per la sua rappresentatività (territoriale, settoriale e dimensionale) e per il rigore con cui viene condotta. Si sono realizzate al momento otto waves con cadenza biennale (ad eccezione dei primi due anni consecutivi di messa a punto, 2008 e 2009): 2008, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017, 2019 e 2021. Si è trattato sempre di indagini con numerosità prossima o superiore ai 24.000 casi.

L'obiettivo è stato quello di fornire un quadro ampio e con sufficiente dettaglio territoriale, dimensionale e settoriale di alcuni aspetti significativi della vita delle imprese.

Una numerosità così elevata si giustifica con la necessità di avere analisi rappresentative della struttura italiana, ma anche capaci di leggere e analizzare fenomeni relativamente rari e fondamentali quali quelli (ad esempio Ricerca e Internazionalizzazione) legati al segmento più dinamico e innovativo del nostro sistema produttivo.

L'analisi è concentrata sulle caratteristiche strutturali delle imprese, sugli aspetti di competitività, sulle reti, sulle criticità emerse e sui fabbisogni esterni (anche di policy) che gli operatori manifestano.

I risultati delle indagini sono stati oggetto di diverse pubblicazioni, oltre che di numerose presentazioni in incontri scientifici dedicati ai temi trattati. Le indagini sono state svolte a partire dall'impostazione di un comitato scientifico di elevata qualificazione ed esperienza (cfr. Barbieri *et al.* 2021). La cadenza temporale e l'orizzonte coperto attribuiscono, se possibile, ancora maggior rilievo all'indagine. Dopo la rilevazione del 2008 (conclusa dieci giorni prima del fallimento di Lehman Brothers) e quella dell'autunno del 2009 (prima fase della grande crisi), il 2011 si è caratterizzato come l'anno dell'approfondimento della fase fortemente negativa per l'industria italiana ed europea caratterizzata dal peggioramento di molti parametri, mentre dal 2013 e ancor più dal 2015 si segnalano livelli di attività caratterizzati da una accentuata variabilità ed eterogeneità dei fenomeni. Infine l'ultima indagine, ad oggi, è stata conclusa nel gennaio 2022, tre settimane prima dell'inizio della guerra in Ucraina.

Tra gli aspetti di unicità del lavoro va segnalata la disponibilità dei database per tutti gli anni con una 'quota panel' che raggiunge il 50% circa dei casi per ciascuna coppia di anni e circa 5.000 per l'intero periodo. Ciò offre una possibilità di confronto tra le posizioni delle imprese rispetto alle diverse tematiche di interesse a seconda dei profili di mercato e di innovazione registrati nel recente passato e dal modo in cui la crisi ha avuto impatto sulla gestione aziendale.

Il campionamento è stato tale, comunque, da garantire ampia significatività in ciascuna delle 20 regioni italiane. I criteri di stratificazione sono basati su tre grandezze principali costituite dalle classi dimensionali (1-9, 10-49, 50-249, 250 e oltre), dalle 20 regioni e da 12 settori produttivi (riferimento Ateco 2007, 10 industriali e 2 dei servizi alla produzione). La metodologia di campionamento, descritta in dettaglio in Barbieri *et al.* (2021), si avvale anche di una componente longitudinale, ampliando la numerosità delle interviste negli strati che nelle indagini precedenti avevano segnalato una forte diffusione di fenomeni relativamente rari e di particolare interesse (ad esempio la presenza di attività di ricerca).

Bibliografia

- Arrighetti A., Brancati R., Lasagni A., Maresca A. (2015), *Firms' heterogeneity and performance in manufacturing during the great recession*, Economics Department Working Papers 2015-EP03, Parma, Parma University <<https://bit.ly/3J8eoDr>>
- Barbieri G.A., Brancati E., Brancati R. (a cura di) (2023), *Le imprese dopo la pandemia. Rapporto MET 2022*, Roma, Ecri (in corso di pubblicazione)
- Barbieri G.A., Brancati E., Brancati R. (a cura di) (2021), *Gli anni delle crisi. L'industria italiana 2008-2020. Rapporto Met 2020*, Roma, Ecri <<https://bit.ly/3D7joom>>
- Brancati R. (2022), *Ripresa e Resilienza? Opportunità e insidie delle nuove politiche industriali*, Roma, Donzelli editore
- Brancati R. (a cura di) (2015), *Le strategie per la crescita. Imprese, mercati, Stato. Rapporto MET 2015*, Roma, Donzelli editore
- Brancati R. (a cura di) (2012), *Crisi industriale e crisi fiscale. Rapporto MET 2012. Le reazioni delle imprese, le criticità, il fisco e le politiche pubbliche*, Roma, Donzelli editore
- Brancati E., Brancati R., Guarascio D., Maresca A., Romagnoli M., Zanfei A. (2018), *Firm-level drivers of export performance and external competitiveness in Italy*, Luxembourg, Publications Office of the European Union <<https://bit.ly/3j4icuR>>
- Brancati R., Maresca A. (a cura di) (2017), *I motori della competitività italiana Materiali di analisi. Indagini MET 2017*, Roma, Donzelli editore
- Bugamelli M., Cannari L., Lotti F., Magri S. (2012), *The innovation gap of Italy's production system: roots and possible solutions*, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers) n.121, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3D9GIXI>>
- Bugamelli M., Fabiani S., Federico S., Felettigh A., Giordano C., Linarello A. (2017), *Back on track? A macro-micro narrative of Italian exports*, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers) n.399, Roma, Banca d'Italia <<https://bit.ly/3XQF8wE>>
- Cerved (2021), *Rapporto Cerved PMI 2021*, Roma, Cerved
- Cimoli M., Dosi G., Stiglitz J. (a cura di) (2009), *Industrial policy and development*, Oxford, Oxford University Press
- de Panizza A., De Santis S. (2018), L'Istruzione nelle imprese, in Barbieri G.A., de Panizza A. (a cura di), *Rapporto sulla conoscenza: economia e società*, Roma, Istat, pp.83-90
- Istat (2018), *Rapporto sulla competitività dei settori produttivi. Edizione 2018*, Roma, Istat <<https://bit.ly/2SLnN7k>>
- MET, CSIL (2020), *Affidamento dei servizi di valutazione del regime di aiuti attuato mediante l'intervento agevolativo denominato "BENI STRUMENTALI – NUOVA SABATINI". Report finale di valutazione. 2 aprile 2019*, Roma, MET, CSIL <<https://bit.ly/3D7t4yO>>
- MISE (2021), *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive. Settembre 2021*, Roma, Ministero dello Sviluppo economico <<https://bit.ly/3QVNpx3>>
- Onida F. (2004), *Se il piccolo non cresce. Piccole e medie imprese italiane in affanno*, Bologna, il Mulino
- Rodrik D. (2008), *Normalizing industrial policy. The International Bank for Reconstruction and Development*, Commission on growth and development working paper n.3, Washington (DC), World Bank
- Stiglitz J., Yifu Lin J., Monga C. (2013), *The Rejuvenation of Industrial Policy*, Policy Research Working Paper n.6628, Washington (DC), World Bank

Raffaele Brancati

r.brancati@met-economia.it

Economista, allievo di Federico Caffè e Giorgio Fuà, Presidente del Centro studi MET (Monitoraggio economia e territorio), ha prodotto analisi e valutazioni per istituzioni nazionali e internazionali e insegnato per venticinque anni economia industriale in sei diverse università italiane. Autore di numerosi articoli su riviste italiane e internazionali. Tra le pubblicazioni recenti si segnalano: *Ripresa e Resilienza?* (2022), Donzelli Editore e *L'industria meridionale: il rallentamento, la crisi e i tentativi di recupero*, nel volume collettivo *L'impresa Italiana* (2020), per Treccani, Istituto per l'Enciclopedia italiana.