

# NOTA DI INQUADRAMENTO DELLA RICERCA E PRIME PROPOSTE

## **Reti economico-finanziarie.**

### **L'innovazione di impresa tra le reti della pubblica amministrazione e del sistema finanziario.**

Gruppo diretto da : Paolo De Ioanna

Andrea Bonaccorsi.

Isabella Imperato, Sonja Levstjk e Alexis Cabot.

## **1. Un discorso introduttivo.**

Che cosa sia l'innovazione che entra nei processi produttivi di beni e servizi è questione assai complessa e dibattuta anche e soprattutto sul piano teorico. Si tratta di indagare come si configura l'innovazione che si traduce in produttività e soprattutto come si realizza il passaggio tra l'idea che innova e il suo trasferimento in produzione. Non è nell'orizzonte di questo lavoro misurarsi direttamente con un nodo di questo spessore e tuttavia attraverso l'esame della concreta situazione italiana circoscriveremo temi e questioni che rimandano a questo nocciolo analitico. Non sembra corretto offrire una spiegazione mono causale dei nostri limiti alla crescita (*cf. I. Visco, 2009, Investire in conoscenza, Bologna, Il Mulino*), ma come vedremo il nesso tra conoscenza, innovazione e crescita è particolarmente evidente nel sistema italiano. Dunque a monte di tutto c'è con ogni probabilità l'insufficiente livello complessivo delle conoscenze che il nostro sistema paese riesce ad irradiare nella collettività che lo compone: in sostanza, il livello qualitativo del sistema scolastico, in tutte le sue articolazioni ed in particolare nelle sue strutture universitarie e di alta cultura.

### **1.1. Le fasi dell'innovazione**

Assumendo una schematizzazione utile ai fini della nostra indagine (*cf. Selan, 2009. paper, sito E&L*), l'innovazione può essere convenzionalmente scomposta in cinque fasi:

- a) la ricerca di base, nel cui ambito il campo delle applicazioni sicure rimane fortemente indeterminato;
- b) la ricerca finalizzata, dove l'aspetto teorico, ancora prevalente, si manifesta entro un campo disciplinare già ben individuato: biomedicina; nanotecnologie; nuovi materiali;

- c) la sperimentazione, che se ha successo sfocia nel prototipo e nella nuova molecola (i polimeri di G. Natta);
- d) l'*engineering* e la valutazione di economicità;
- e) il trasferimento dell'innovazione nel ciclo aziendale per la produzione di massa.

Le prime due fasi richiedono prevalente sostegno pubblico, tempi medio lunghi e formazione di ricercatori con specifiche attitudini tecniche. Le restanti tre prevedono un forte impegno del settore privato assecondato da politiche adatte.

Si è detto che per innovare occorre creare un ambiente complessivo idoneo e che occorre una orchestrazione sapiente di tutti i fattori in gioco, la quale a sua volta richiede una reale capacità di tenere in tensione e in sinergia tutte e cinque le fasi. Ma quando le risorse sono scarse occorre scegliere. Dunque tutto il filo del nostro ragionamento eviterà svolgimenti che denunciano l'obiettivo insufficiente, anche in via comparativa, delle risorse che il bilancio pubblico e i privati destinano alla ricerca, e ciò a prescindere dalle questioni analitiche e definitorie di queste risorse. Assumeremo invece l'ottica di chi intende contribuire a migliorare le politiche pubbliche che tengono in tensione le cinque fasi, sapendo bene che il sistema paese non ha fin qui scelto nettamente la ricerca come una priorità per assecondare lo sviluppo e la produttività complessiva dei fattori. E che l'attuale fase economica consiglia di lavorare assumendo come dati i vincoli di bilancio pubblico in essere.

Si tratta quindi di operare nel senso di una migliore riutilizzazione delle risorse in essere, nonché una più chiara e responsabile definizione delle priorità e di cercare di dirottare risorse da utilizzi "morti" verso utilizzi "vivi". Si tratta dunque di ripensare ed innovare le politiche e gli strumenti, sapendo che su questo terreno un rapporto efficace con le Regioni è cruciale, non solo per l'assetto istituzionale, ma anche perché la morfologia dei territori (storia, cultura, ecc.) ha in Italia una influenza determinante. (cfr. G. A. Barbieri – Istat, *La differenziazione territoriale in Italia secondo l'analisi economico-sociale, contributo per Italia decide 2010*).

## **1.2. Costruire una prospettiva strutturata per l'innovazione**

Per l'Europa, e a maggior ragione per l'Italia, il nodo cruciale di questa fase storica sta nel coniugare coesione sociale, stabilità delle istituzioni della democrazia e della cittadinanza e sviluppo, in termini di prodotto, produttività e occupazione. In altre parole, costruire una prospettiva strutturata per competere a livello globale. Le condizioni economiche di base in Europa ci sono tutte. Tra la prospettiva di una rinnovata operatività degli stabilizzatori automatici del ciclo e di maggiori investimenti, anche da finanziare in debito, in una fase di crisi, e la prospettiva di nuovi e più stringenti vincoli costituzionali agli equilibri del bilancio pubblico, il campo dell'analisi e della discussione economica si è riaperto. La tempesta delle ondate speculative ha costretto tutte le economie europee, nell'immediato, a

stringere i bulloni della crescita dei disavanzi. Peraltro, in una ottica di respiro più lungo, molti analisti convergono su alcuni punti: - la crisi della UE è di natura prevalentemente istituzionale, per superarla occorre costituire la massa critica minima di istituzioni “federali” della politica di bilancio e fiscale, ora mancanti; - il futuro economico della UE, nella economia del mondo globale, risiede in larga misura proprio nella conoscenza e nell’innovazione competitiva. Di tutto ciò vi abbondante testimonianza nei documenti di indirizzo politico dell’Unione.

Ma questa cornice è particolarmente vera e stringente per il nostro sistema socio economico. **Per non perdere il futuro** (*utilizzando il titolo del bel libro di E. Piol*), i gruppi dirigenti italiani mostrano di essere consapevoli che lo sviluppo competitivo si radica nella creazione di condizioni di sistema idonee ad assecondare, preparare e fare da leva ad un rilancio della produttività dei fattori, realizzato lungo assi di innovazione: di processo; di prodotto; di organizzazione, finanziaria, ecc.. Probabilmente, il nesso ricerca e innovazione costituisce la chiave che meglio, tra le altre, concorre a spiegare i divari di produttività tra le economie europee in competizione e il contesto che asseconda lo sviluppo di questo nesso è fatto di tanti fili e piani, che si intrecciano e si auto sostengono.

I dati più recenti sono impietosi: i divari interni di produttività si sono allargati e - ciò che è più rilevante - la produttività complessiva (multifattoriale) del sistema economico italiano si è arrestata. Questo è il nodo principale.

Individuare percorsi e proposte idonei a ripensare strumenti, metodi e politiche per l’innovazione è il fuoco di questa ricerca.

Si tratta di pensare nei termini di un orizzonte temporale sufficientemente lungo e di un clima culturale largamente condiviso, al cui interno collocare una serie di ipotesi di lavoro capaci di tessere le condizioni di sistema per una fase di innovazioni.

Si è ben consapevoli che praticamente tutte le elaborazioni più serie e approfondite, di fonte istituzionale (Istat, Banca d’Italia), universitaria, imprenditoriale, sindacale, ecc., convergono, con accenti e linee analitiche a volte diverse solo nei toni e nelle sottolineature, su questo nodo della innovazione; tuttavia lo spazio per individuare soluzioni e proposte ragionevolmente agibili e condivise resta, a nostro avviso, ancora molto ampio.

Vogliamo cercare di declinare queste condizioni di sistema partendo dalle due reti che più avvolgono e contestualizzano le scelte del sistema delle imprese: la pubblica amministrazione, come fattore cruciale della produttività del sistema economico; il sistema dei finanziamenti che sostengono i processi innovativi nella produzione di merci e servizi, per l’interno e per l’*export*.

Dunque le reti della pubblica amministrazione e del finanziamento come punto di leva per “innovare nelle condizioni di sistema che assecondano l’innovazione”.

E’ largamente condivisa la tesi che ricerca e innovazione generano crescita solo se si svolgono all’interno di condizioni favorevoli di contesto: la struttura dei mercati

finanziari e l'efficienza dei servizi offerti dalla pubblica amministrazione sono due potenti reti che determinano le condizioni strutturali al cui interno opera chi produce. Ed è fondato sostenere che queste due reti fanno sistema con le altre, le condizionano e risultano al centro di una serie di interrelazioni cruciali.

Se pure tutti, o almeno molti, sottolineano la necessità di rinnovare le politiche per l'innovazione, non vi è chiaro accordo sul che cosa fare. Sono, come è stato osservato, le politiche più difficili da intraprendere, implementare, monitorare e mantenere.

Tuttavia ci sembra ragionevole sostenere che è proprio la leva dell'innovazione che ci può consentire di riprendere un cammino di sviluppo, a partire dalle aree più ricche del paese, dotate di capitali e infrastrutture, che sono quelle dove la perdita di competitività (con lodevoli eccezioni) è stata più marcata e dove, ciononostante, si colloca oltre l'80% della produzione che conta.

Nel Sud sta alla rete della pubblica amministrazione ricreare le condizioni di base, di legalità e trasparenza, che liberano le scelte di impresa da pesi e ritardi anomali. Naturalmente la preconditione di tutte le politiche pubbliche per l'innovazione è un fisco equo ed un lotta radicale alla evasione fiscale.

L'innovazione appare anche come una leva per muovere il sistema verso assetti meno penalizzanti per le giovani generazioni.

### **1.3. La situazione dell'Unione europea**

Partiamo dunque da una situazione europea (UE a 27 Stati membri), che presenta ampie disparità regionali in termini di prodotto, produttività e occupazione. Queste hanno mostrato una lieve tendenza alla riduzione nell'ultimo decennio, essenzialmente per effetto della crescita delle aree più prospere dei nuovi Stati membri. Nello stesso periodo sono aumentate sensibilmente le disuguaglianze regionali all'interno dei Paesi, in particolare di quelli nuovi entranti.

Anche in Italia le differenze regionali di prodotto e reddito *pro capite* rimangono elevate, collegate, almeno in parte, alla ridotta crescita dell'intero Paese. Il ritmo di sviluppo dell'economia italiana resta, da diversi anni, fra i più bassi dell'area europea. Vi concorre la flessione della produttività del lavoro, che ha un andamento calante dalla prima metà di questo decennio in tutti i settori dell'economia. Il confronto con le altre aree europee è severo: le regioni del Mezzogiorno crescono meno delle aree in ritardo di sviluppo; le regioni del Centro-Nord perdono notevolmente terreno nei confronti delle altre regioni avanzate dell'UE-27. Tra il 1995 e il 2007, il PIL pro capite del Mezzogiorno passa dal 79 al 69 per cento di quello medio nell'UE-27 (misurato in *standard* di potere d'acquisto); quello del Centro-Nord dal 145 al 122 per cento.

## 2. Il contesto italiano in periodo di crisi: elementi di sintesi.

### 2.1. R&S, innovazione e produttività: i ritardi dell'Italia.

La nostra appare come una struttura produttiva sbilanciata verso produzioni tradizionali a basso contenuto tecnologico ; insieme all'estrema frammentazione produttiva sono due elementi che contribuiscono a spiegare le carenze delle imprese italiane sul fronte dell'innovazione e dell'adozione di nuove tecnologie, estraniandole dal processo di internazionalizzazione e rendendole vulnerabili ai cambiamenti del contesto internazionale.

L'Italia è certamente un paese in ritardo, nel confronto con i maggiori *partner* commerciali, per quanto riguarda gli investimenti in R&S e l'innovazione. Nel 2008, la spesa complessiva in R&S era pari all'1,2 per cento del Pil, valore sostanzialmente stazionario rispetto a quello di fine anni ottanta e che si confronta con una media europea dell'1,9 per cento circa. Ancora peggiore è il divario per quanto riguarda il settore privato, con un quoziente della spesa sul prodotto dello 0,6 per cento (1,2 per cento la media europea). La bassa dimensione media di impresa interagisce in maniera biunivoca con il modello di specializzazione produttiva - volto come detto verso comparti a basso valore aggiunto -, con una insufficiente attività di ricerca e uno scarso o inefficiente utilizzo della tecnologia già disponibile.

I dati Istat sono confermati e arricchiti da quelli forniti dall'Ocse<sup>1</sup>. Tra il 2001 e il 2008, alla variazione negativa della produttività multifattoriale (-0,6 per cento in media, con un minimo di -1,8 per cento nel 2008) ha fatto riscontro non solo una bassa spesa in R&S, ma anche uno scarso apporto privato all'attività di ricerca pubblica, il secondo più basso dei paesi G7. E' invece relativamente elevato il finanziamento da parte pubblica della ricerca industriale.

Altri dati avvalorano una situazione relativa di scarsa innovatività. Tra il 2001 e il 2005 l'Italia ha prodotto il minor numero di brevetti *pro capite* tra i paesi G7 (13 per milione di abitanti), e uno tra i più bassi nei paesi Ocse. I brevetti mostrano una relativa specializzazione nelle tecnologie sanitarie e ambientali, cui si contrappone la de-specializzazione nelle nano-tecnologie. Nel 2008, la percentuale di individui con una connessione a banda larga (19 per cento) è stata inoltre la più bassa tra i paesi Ocse. Non sorprende quindi che, nel 2007, la bilancia commerciale per i beni ad alta tecnologia, inclusa l'ICT (*Information and Communication Technology*), mostrasse un sostanziale disavanzo.

Anche il cosiddetto *co-patenting* internazionale<sup>2</sup> e i brevetti *cross-border*<sup>3</sup> sono bassi rispetto alla media Ocse, rappresentando rispettivamente 14 e il 7 per cento

---

<sup>1</sup> OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009: Italy Highlights.

<sup>2</sup> Brevetti registrati da due o più inventori residenti in paesi differenti.

<sup>3</sup> Il proprietario del brevetto e l'inventore residenti in paesi differenti.

dei brevetti italiani (contro il 20 per cento per entrambi gli indicatori nell'Ocse). Ciò – insieme ai dati della bilancia dei pagamenti su prodotti tecnologici - suggerisce che i ricercatori italiani fanno poca rete con i colleghi stranieri e sono scarsamente coinvolti nelle attività internazionali di ricerca. La situazione è confermata dalla bassa attrattività delle Università italiane per gli studenti stranieri, che rappresentano solo il 5 per cento del totale degli studenti di dottorato.

Sempre a paragone con gli altri paesi Ocse, le imprese italiane fanno un limitato utilizzo dell'*e-commerce*. Inoltre, il numero di nuovi marchi commerciali per abitante in un anno (37 per milione), che rappresenta un buon indicatore sull'emergere di nuovi prodotti e metodologie di *marketing*, rimane inferiore alla media dell'Ocse (62).

Poiché è proprio l'andamento della produttività totale dei fattori a spiegare in buona misura il rallentamento italiano, è a fattori legati all'innovazione e alle capacità organizzative che questo va largamente addebitato<sup>4</sup>.

Il Paese potrebbe quindi trovarsi intrappolato in una spirale di bassa innovazione e produttività, bassa competitività e bassi salari. Nonostante quanto detto sulle migliori *performance* delle imprese esportatrici e sul processo di ristrutturazione in corso, i dati di bilancia commerciale confermano una tendenza negativa specifica del comparto tecnologico già in atto da tempo, e in progressivo peggioramento.

Nella media dei paesi G7, la quota di produzione legata alla componente *high tech* sulle esportazioni manifatturiere è sostanzialmente aumentata nel tempo, passando dal 27 per cento del 1961-65 al 44,4 per cento del 2006 per i beni strumentali-capitali, dall'8,7 al 26 per cento per i beni intermedi e dal 13 al 29,3 per cento per i beni di consumo.

Tra i paesi considerati, l'Italia mostra una marcata debolezza nel settore dei beni strumentali, dove la quota in questione passa dal 29,3 per cento del periodo 1961-65 al 18,7 per cento. La distanza che separa l'Italia dagli altri paesi si è quindi accentuata nel tempo, passando da un vantaggio pari a circa 2,4 punti percentuali nei primi anni '60 a un *gap* di quasi 27 punti nel 2006, ritardo che peraltro si manifesta anche nelle altre categorie di destinazione economica (oltre 10 punti percentuali per i beni intermedi e oltre i 14 punti per quelli di consumo).

Emergono quindi alcune evidenti incapacità del paese di produrre reti efficienti, a livello domestico e internazionale, nodi su cui è necessario agire per invertire il processo di perdita di competitività in atto. Questi riguardano:

- l'esiguità della ricerca privata, connessa con la struttura del sistema produttivo, caratterizzato da una sovrabbondanza di microimprese incapaci di coordinarsi e creare sistema, o di inserirsi in una filiera produttiva;
- la scarsità del *venture capital*, che per sua natura non può essere sostituito nel finanziamento dell'innovazione dal sistema bancario;

---

<sup>4</sup> Si veda al riguardo anche Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, Occasional paper n. 45, "Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano, aprile 2009.

- l'insufficiente interazione tra Università e settore privato nella produzione di ricerca avanzata;
- lo scarso coinvolgimento della ricerca italiana nel contesto internazionale, probabilmente da collegare a un sistema di incentivi che non premia l'afflusso e il ritorno "dei cervelli".

## **2.2. Innovazione sì, ma quale?**

Nel suo ultimo Rapporto annuale l'Istat utilizza la quarta edizione della rilevazione sull'innovazione nelle imprese (Cis4), integrata con i dati di bilancio, per approfondire il nesso tra (tipi di) innovazione e risultati aziendali. Si distinguono qui varie tipologie di innovazione: i) di prodotto, ii) di processo, iii) di gestione e organizzazione aziendale, iv) di *design* e strategie di comunicazione.

Le imprese sono state classificate in quattro gruppi, operanti:

- sviluppo congiunto di nuovi prodotti e processi, caratterizzati da forte componente tecnologico/creativa (21 per cento delle imprese): prevalentemente, imprese manifatturiere medio-grandi;
- sviluppo di nuovi prodotti, caratterizzati da componente tecnologico/creativa (9 per cento): prevalentemente, imprese manifatturiere medio-grandi;
- innovazione organizzativa e nelle strategie di *marketing* (18 per cento): prevalentemente, piccole imprese attive nei servizi;
- ammodernamento dei processi aziendali (52 per cento): prevalentemente, piccole imprese operanti nel settore delle costruzioni.

Usando le ulteriori informazioni relative ai risultati produttivi di un sottoinsieme delle imprese rispondenti al Cis4, con una dimensione pari ad almeno 10 addetti (25 la dimensione media) e che sono risultate attive tra il 2001 e il 2008, si sono ottenuti due risultati di rilievo: in primo luogo, gli indicatori di *performance* delle imprese che hanno innovato nel periodo preso a riferimento (2002-2004) sono risultati mediamente superiori a quelli delle altre; in secondo luogo, esiste una netta correlazione tra risultati conseguiti e tipo di innovazione, con riuscite nettamente migliori per i primi due gruppi individuati sopra (innovazione tecnologico/creativa).

Anche con riferimento all'intero periodo 2001-2008, si rileva un andamento più sostenuto della produttività nel primo e soprattutto nel secondo gruppo, che si riflette in minori cali di redditività e che, pur riguardando tutte le innovatrici, è particolarmente evidente per il secondo gruppo. Anche il capitale, materiale e immateriale, mostra in media andamenti migliori nelle innovatrici che non nelle altre imprese.

Risultati coerenti con questi sono stati ottenuti dalla Banca d'Italia nello studio citato sulle tendenze del sistema produttivo italiano, ove si utilizzano anche i risultati di interviste condotte nel 2007 presso un campione di imprenditori. Le

imprese che hanno saputo ristrutturarsi efficacemente hanno investito in attività, che pur comprendendo la R&S in senso stretto, includono, a monte della produzione, *design* e *marketing*, nella fase produttiva, organizzazione e utilizzo delle nuove tecnologie ICT con l'adozione di sistemi gestionali avanzati e, a valle della produzione, commercializzazione e assistenza post-vendita.

In effetti, gli studi empirici che stimano l'impatto dell'innovazione sulla produttività utilizzano di solito come indicatore la spesa in R&S, in quanto facilmente misurabile. Tuttavia, spesso l'innovazione segue canali diversi, quali le collaborazioni scientifiche o l'utilizzo di procedure di gestione della conoscenza. Ciò è tanto più vero per le piccole e medie imprese, il cui sforzo innovativo quindi spesso "non si vede", generando il paradosso dell'innovazione senza ricerca. I dati del sondaggio congiunturale della Banca d'Italia relativi al triennio 2005-07 mostrano che quasi un quarto delle imprese italiane con almeno 20 addetti ha avuto rapporti con le università, un valore in forte crescita rispetto a inizio decennio.

Anche in Italia le innovazioni, sia di prodotto che di processo, hanno effetti positivi sulla produttività<sup>5</sup> delle imprese, probabilmente più pronunciati per quella di processo (tranne che nei settori ad alta tecnologia), che è considerata esercitare un impatto diretto. Secondo alcuni autori, esisterebbe un "effetto acceleratore" della spesa in R&S, la quale, oltre a stimolare l'innovazione autonoma, migliorerebbe la capacità di sfruttamento delle innovazioni acquisite. Si noti che l'attività in R&S sembra essere più elevata nelle imprese più attive sui mercati internazionali.

In generale comunque, l'impatto dell'innovazione sulla produttività stimato per l'Italia non si discosta in modo significativo da quello degli altri paesi europei e, sia in Italia che nel resto d'Europa, l'innovazione tecnologica è fortemente correlata con quella "non tecnologica", ove quest'ultima include la modifica delle procedure di gestione aziendale e di organizzazione del lavoro, insieme a tutte le altre innovazioni che sono state prima indicate come a monte e a valle del processo produttivo. Sono probabilmente i costi di queste altre innovazioni, cioè del necessario cambiamento organizzativo interno all'impresa, che devono accompagnare quelle più strettamente legate ai prodotti e ai processi produttivi, a scoraggiare in Italia la spesa privata in R&S. Tali costi sono – tra l'altro – fortemente correlati alla specializzazione e frammentazione del sistema produttivo stesso.

### **2.3. Quale policy?**

E' quindi evidente che il mero intervento pubblico a sostegno finanziario dell'impresa e dell'innovazione non può bastare a rimettere il sistema su un sentiero virtuoso di innovazione e produttività.

In Italia, nonostante la profusione di risorse pubbliche nazionali destinate agli incentivi alle imprese, i risultati sono stati sinora insufficienti rispetto agli obiettivi.

---

<sup>5</sup> Per alcuni riferimenti bibliografici al riguardo, si veda il lavoro della Banca d'Italia citato nella nota precedente.

In particolare, per quanto riguarda gli incentivi miranti a sostenere la spesa in R&S, sembra che i contributi pubblici abbiano semplicemente determinato un effetto di sostituzione intertemporale, finanziando attività che sarebbero state comunque intraprese; fanno eccezione le imprese di minore dimensione, ove si sarebbe invece determinato qualche effetto positivo netto.

Il progetto di riforma avviato alla fine del 2006, e denominato “Industria 2015”, ha cominciato ad affrontare alcuni dei problemi che avevano caratterizzato l’intervento pubblico, ponendosi un obiettivo di semplificazione e razionalizzazione degli interventi e adottando un insieme di regole in linea con le più recenti tendenze ed esortazioni a livello internazionale. La seconda direttrice del progetto si articola nei cosiddetti Progetti di innovazione industriale (PII), miranti a sostenere alcune aree produttivo-tecnologiche, in particolare efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie della vita, patrimonio culturale e *made in Italy*.

Pur non essendo ancora possibile una valutazione di “Industria 2015”, è certamente necessario procedere lungo una linea che curi attentamente il disegno degli incentivi e dei meccanismi di monitoraggio e valutazione, non solo con riferimento allo svolgimento dei progetti e all’utilizzo dei fondi erogati, ma anche all’impatto *ex post* delle iniziative finanziate.

Da quanto si è detto, è evidente che il problema della carenza di innovazione, dei suoi effetti sulla produttività e delle *policy* necessarie non è uno dei temi del paese, ma è il tema della politica economica. Esso è *path dependent*, coinvolgendo cause storiche, culturali, istituzionali ed economiche che vengono dal passato, oltre che una situazione congiunturale tutt’altro che favorevole.

Anche se affrontarlo nella sua interezza non è ovviamente possibile nel contesto di questo lavoro, e non è probabilmente neppure auspicabile, abbiamo come detto deciso di enucleare due grandi attori di un possibile processo di evoluzione: la pubblica amministrazione (PA) e il sistema bancario.

La PA interagisce col sistema Italia in modo evidentemente pervasivo: come fornitore di servizi, come regolatore e controllore, come utilizzatore di risorse, nel definire e attuare le procedure amministrative, nell’assegnare ed erogare risorse, nel fruire di tecnologia e a sua volta produrne, nell’amministrare il sistema giudiziario, e in molti altri modi. Si sostiene da tempo, e si argomenta con metodi anche scientifici, che l’inefficienza della PA nelle sue varie funzioni è una delle cause dell’arretratezza italiana. Da ultimo, il Rapporto di Confindustria “Italia 2015 – Le imprese per la modernizzazione del Paese” sottolinea, utilizzando anche i dati della pubblicazione “Doing business 2010” delle Banca Mondiale, le inefficienze della burocrazia e avanza una serie di proposte di riforma.

A loro volta le banche sopperiscono in larga misura alla bassa capitalizzazione del sistema e alla scarsa diffusione del *private equity*, rappresentando in molti settori di specializzazione e dimensionali l’unica risposta all’emergere di vincoli finanziari. Le imprese tecnologiche però, a causa della maggiore incertezza e volatilità dei

rendimenti, della elevata asimmetria informativa e della carenza di garanzie reali, sono in genere destinate a reperire minori risorse sotto forma di prestiti bancari. Gli istituti bancari sono inoltre di per sé imprese generalmente grandi o medio-grandi, che utilizzano e possono produrre tecnologia avanzata.

Questi due attori sono quindi destinati a svolgere un ruolo cruciale in tutti i settori economico-sociali e, auspicabilmente, nell'accompagnare il paese su un nuovo sentiero di innovazione, produttività, competitività e crescita.

**italiadecide** ha quindi organizzato alcuni incontri seminariali con esponenti delle istituzioni pubbliche e private, delle banche e dell'accademia, miranti a meglio definire il possibile ruolo di PA e sistema bancario in termini di innovazione, e individuare alcune – mirate – iniziative, passibili di rappresentare “progetti pilota” da estendere poi, se efficaci, ad altre aree o settori.

### **3. Gli elementi raccolti nel corso degli incontri.**

Una sezione specifica della ricerca organizzerà in modo ragionato tutti gli elementi emersi nel corso degli incontri. Tuttavia appare già possibile e utile proporre alcuni primi elementi di riflessione e di proposta sui quali rilanciare la discussione.

#### **3.1 Rinnovare organizzazione e strumenti di azione della rete della P.A.**

Le linee di una politica che rinnova organizzazione e tecnica degli strumenti di azione della rete della pubblica amministrazione sembrano convergere su alcuni punti:

- a) in materia di incentivi all'innovazione : riorganizzazione della *governance*; razionalizzazione delle risorse scarse e concentrazione e chiara imputazione delle responsabilità; contrasto verso ogni dispersione localistica o meramente distributiva; stabilità delle risorse; stabilità del quadro normativo di riferimento; presenza intensa di competenze tecniche coerenti con le politiche che si praticano.
- b) organizzare azioni simultanee sulla domanda e l'offerta; fare leva su formule contrattuali *standard* che mettono a gara soluzioni innovative;
- c) introdurre forti elementi di condizionalità nella tecnica di concessione dei benefici;
- d) fare emergere con maggiore precisione nei bilanci delle imprese il flusso di risorse destinato all'innovazione;
- e) rivedere i meccanismi di controllo contabile e della responsabilità dirigenziale;
- f) creazione di ambienti territoriali aperti all'integrazione di esperienze e sperimentazioni.

Per la pubblica amministrazione l'innovazione non deve essere intesa come un problema prevalentemente di procedure e/o di interpretazione giuridica , ma come

una mutazione culturale che apre allo studio e alla messa in opera di meccanismi di analisi, valutazione e correzione delle singole politiche. Al centro c'è il tema della formazione delle risorse umane in un'amministrazione dominata dalla cultura del procedimento.

### **3.2. *Alcune indicazioni e prime proposte***

Sulla base di queste prime linee di analisi il gruppo di ricerca svolge alcune indicazioni e proposte.

L'approccio non vuole essere normativo: si tratta di capire, a partire dal micro, che cosa non funziona nelle politiche pubbliche a sostegno della innovazione; e poi intervenire, se necessario, con innovazioni normative, partendo dalle risorse in essere. Analizzare la tecnica degli strumenti in essere; riorganizzare le competenze. Innovare nelle politiche.

### **3.3. *Razionalizzare la governance per la ricerca e l'innovazione***

Si parte da un dato obiettivo: le risorse stanziare nel bilancio dello Stato nell'ambito della Missione: Ricerca ed innovazione sono condivise da nove Ministeri (MIUR; Sviluppo economico; lavoro; MEF; Ambiente; Beni culturali; Difesa; Infrastrutture; Sanità). Il 67% (su un totale di 3,60 mld nel 2009) è gestito dal MIUR.

Frammentazione delle competenze mancanza di coordinamento; scarsa e non chiara imputazione delle responsabilità. Vistosi accumuli di residui in bilancio e nei conti di tesoreria. *Governance* da rivisitare.

Si propongono al riguardo due linee di lavoro: la prima sulla *governance* complessiva del settore; la seconda, volta a lanciare (meglio rilanciare) subito il *public procurement* per l'innovazione. Il pubblico, a tutti i livelli, può essere un acquirente di innovazione.

La prima linea di lavoro. Nell'ambito della Conferenza unificata si propone di procedere mediante accordi con le Regioni diretti a configurare politiche a favore delle imprese in grado di perseguire efficacemente obiettivi misurabili e valutabili in termini di risultati nelle singole aree territoriali. In particolare, si propone come priorità il riordino e la concentrazione degli incentivi alla innovazione (di processo, di prodotto, organizzativa), con l'obiettivo di massimizzare i risultati conseguibili sulla base delle risorse a disposizione. Si tratta di eliminare le inefficienze che derivano dalla proliferazione di programmi e dalla sovrapposizione di competenze, innovando negli schemi di collaborazione tra Stato e Regioni; di catalizzare risorse private e reindirizzare risorse pubbliche, senza incidere sui saldi di bilancio, con norme che riorganizzino poteri e *governance* nel campo degli incentivi pubblici alla innovazione di impresa.

C'è larga convergenza tra gli operatori e gli studiosi su due punti: a) razionalizzare la *governance* degli incentivi riconducendoli ad un unico centro di indirizzo e coordinamento, sensibile agli stimoli provenienti dal territorio; b) costruirli sul lato della domanda e non dell'offerta (e qui si inserisce il *public procurement* per l'innovazione). Si potrebbe puntare al centro su un unico strumento di bilancio (programma) a sostegno delle innovazioni (di processo, di prodotto, organizzative), ripartendo dall'idea del fondo competitività e sviluppo (art. 1, comma 841 della finanziaria 2006). Si tratterebbe di riportare alla operatività del fondo tutte le risorse in atto non impegnate. Riprogrammare queste risorse aa) fissando requisiti di accesso al beneficio in termini di *standard* (tecnici, ambientali, di sicurezza, ecc.) concentrati nei soli settori fortemente dipendenti dalla domanda pubblica; bb) puntando gli *standard* sui territori, sulla base dei bisogni sociali (istruzione, sanità, trasporti, assistenza) e delle loro caratteristiche produttive.

Il programma (fondo) dovrebbe essere reindirizzato dal centro da un ristretto *panel* di esperti, espressione tecnica del mondo delle imprese, delle università e degli enti territoriali; in periferia (a livello di aree regionali, piattaforme produttive, quindi con un riferimento non strettamente amministrativo) dovrebbe trovare dei referenti assemblati con lo stesso *format*, d'intesa con la Conferenza.

Il finanziamento del programma dovrebbe concentrare il *mix* di risorse statali, regionali, comunitarie che già oggi viene indirizzato a queste finalità.

Al centro, il *panel* di esperti dovrebbe operare a supporto di un nuovo centro di responsabilità interministeriale (Ricerca, Sviluppo, Ambiente, Sanità, ecc.) pienamente titolare del *budget* assegnato. Dovrebbe trattarsi del primo programma di bilancio interministeriale, a forte integrazione tecnica, gestito sulla base di precisi criteri di imputazione delle responsabilità e di analisi *in progress* dei risultati. Sarebbe l'occasione per sperimentare una radicale revisione della filiera dei controlli: da organizzare sul controllo della sola cassa; liberata da tutti i controlli formali; concentrata sui risultati da monitorare nelle fasi intermedie di analisi dei risultati dei progetti ammessi; flessibilizzata nella riprogrammazione *in progress* delle risorse via via liberate dai progetti "incagliati" o falliti. Al riguardo vanno esaminate con grande attenzione le novità recate nel recentissimo D.M. 21-4-2010 n. 101 del Ministero dello sviluppo economico relativo al "*Regime di aiuto destinato a promuovere gli investimenti nel capitale di rischio delle piccole e medie imprese, ai sensi dell'articolo 1, comma 845, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.*" (Pubblicato nella Gazz. Uff. 5 luglio 2010, n. 154.).

### **3.4. Domanda pubblica di beni e servizi di ricerca per l'innovazione**

La seconda linea di lavoro è interna alla prima. Presso la Conferenza potrebbe essere istituito un gruppo di lavoro dedicato allo studio di bandi transregionali di *pre commercial procurement*; analogo gruppo dovrebbe essere istituito al centro, presso Consip.

Prevedere in sede di legge finanziaria (o analogo strumento di correzione dei conti) l'obbligo per le Amministrazioni di spesa di dedicare almeno l'1% degli stanziamenti in beni e servizi all'acquisto di servizi di ricerca esplicitamente finalizzati allo sviluppo di soluzioni innovative che comportino riduzioni di costo. I bandi dovrebbero essere formulati, in coordinamento, dai due gruppi di analisi operanti presso la Conferenza e presso la Consip.

Questa linea di azione è stata oggetto di una Comunicazione della Commissione europea, approvata con deliberazione del Parlamento europeo. Secondo stime della Commissione la domanda pubblica per beni e servizi rappresenta nei vari settori oltre il 15% del Pil; si rivolge tuttavia a beni e servizi già presenti sul mercato, offerti da imprese in competizione su specifiche di prodotto già consolidate. Si tratta di dirottare una quota di questa domanda pubblica di beni e servizi su beni ancora non introdotti nel mercato, perché le specifiche non sono consolidate e il loro sviluppo è ancora soggetto ad incertezza. In sostanza è una domanda pubblica su beni futuri.

### ***3.5. Contabilizzazione delle spese di R&S e incentivazione fiscale***

Per quanto riguarda i profili relativi alla agevolazione fiscale delle risorse destinate nei bilanci societari alla R&S e alla valutazione del merito di credito alle imprese innovative si segnalano due linee di intervento in qualche modo emerse anche dalle audizioni.

*Contabilizzazione delle spese in ricerca e sviluppo e in innovazione come condizione per l'avvio di politiche fiscali.*

Nell'attesa di sviluppi sul versante degli indicatori statistici, occorre esaminare un altro aspetto che deriva dalla difficoltà di misurazione dell'innovazione - la pratica impossibilità di attivare consistenti politiche di supporto utilizzando la leva fiscale.

Le politiche pubbliche per l'innovazione in Italia hanno usato raramente e timidamente l'incentivazione fiscale. Quando lo hanno fatto più di recente - ad esempio con il *click day* - la domanda è stata esaurita immediatamente tra molte polemiche e ricorsi amministrativi, e l'efficacia della misura ai fini della spesa delle imprese resta dubbia.

Una delle ragioni è rappresentata dalla difficoltà di definire in modo univoco quale spesa delle imprese si intende incentivare e di legare in modo esplicito la incentivazione fiscale alla disciplina civilistica e tributaria del bilancio.

La legislazione corrente autorizza le imprese a evidenziare la spesa in ricerca e sviluppo come spesa capitalizzata nell'attivo patrimoniale, e ad ammortizzarla gradualmente in conto economico. A fronte di questa manovra di bilancio, chiede che la Relazione al bilancio fornisca gli elementi di spiegazione. Nella pratica, tuttavia, la patrimonializzazione della spesa non è fiscalmente conveniente e le imprese continuano di norma a includere i costi di ricerca e sviluppo tra le spese portate integralmente in Conto economico. Con ciò la visibilità esterna delle spese

scompare: ad oggi nessun analista di bilancio riesce a ricostruire la spesa delle imprese italiane in R&S.

La situazione è ancora peggiore per le spese in innovazione che non comportano spesa in R&S, quali l'acquisizione di beni capitali innovativi, l'innovazione di processo realizzata con tecnologie proprie, il design, l'innovazione formale. Nessuna di queste voci trova evidenziazione separata in bilancio.

È bene sottolineare che questa difficoltà ha reso nel tempo l'Amministrazione finanziaria dello Stato estremamente sospettosa rispetto a misure di incentivo fiscale per l'innovazione, accusate di non discriminare tra le spese ammesse e di favorire il lassismo nelle imprese.

Una riforma a costo zero, che potrebbe aumentare notevolmente la propensione delle imprese a innovare, è rappresentata dalla modifica della disciplina sulla redazione del bilancio, con particolare riferimento alle spese in R&S e in innovazione.

Ciò richiede l'adozione di principi contabili uniformi che forniscano definizioni standardizzate e di immediata applicazione.

La norma dovrebbe includere una previsione secondo la quale la legislazione di incentivo alla innovazione utilizzerà una presunzione assoluta: le imprese che non presentano a bilancio spese in ricerca e sviluppo e in innovazione, per un congruo periodo precedente, si presumono non svolgere queste attività, e sono quindi escluse da qualunque incentivo pubblico.

Questa proposta potrebbe essere attuata con alcune misure:

- (a) Istituire nella sede appropriata (governativa o parlamentare) un Comitato di esperti con il compito di redigere un testo di riforma del Codice Civile finalizzato esclusivamente alla emersione in sede di bilancio delle spese in ricerca e sviluppo e in innovazione;
- (b) istituire presso il CNEL un Gruppo di lavoro con i principali Ordini professionali coinvolti (Avvocati, Dottori commercialisti, Ragionieri commercialisti, Consulenti del lavoro e altri) allo scopo di preparare la ricezione nella pratica professionale delle innovazioni normative.

Si può ritenere che questa riforma, sostanzialmente a costo zero, avrà la capacità di mobilitare intorno al tema della innovazione una sostanziosa attenzione delle imprese e dei mondi professionali ad esse vicini. Di per sé, questo rappresenta un effetto indiretto molto pervasivo e potenzialmente importante.

#### **4. La rete del sistema finanziario**

Per quanto riguarda la rete del sistema finanziario le prime linee di riflessione convergono su alcune tematiche:

- a) il rating delle attività innovative delle imprese ai fini della concessione del credito;

- b) il ruolo dell'equity e del venture capital;
- c) la conoscenza del territorio da parte del sistema bancario.
- d) l' integrazione e il supporto finanziario ai poli tecnologici che integrano università, centri di ricerca e imprese;
- e) lo stimolo al rafforzamento degli assetti patrimoniali delle imprese;
- f) la creazione di nuove linee specializzate per i fondi di garanzia.
- g) Lo studio formule di finanziamento a geometria variabile che integrano sostegno pubblico e privato in tutte le, fasi del ciclo della ricerca: ( i) ricerca di base; ( ii) ricerca finalizzata; (iii) sperimentazione; (iiii) ingegnerizzazione e valutazione di economicità.

#### **4.1. Sul rating delle attività innovative delle imprese ai fini della concessione del credito.**

Come si è accennato, è ben noto in letteratura che l'attività innovativa soffre di restrizioni finanziarie. Essa infatti, a differenza delle attività ordinarie di investimento, è soggetta ad incertezza radicale e genera marcate asimmetrie informative tra finanziatore e innovatore. In particolare le banche finanziano con estrema difficoltà attività prive di collaterale. Di conseguenza, le imprese utilizzano il proprio collaterale esclusivamente per il finanziamento ordinario, mentre restano prive di risorse per progetti a più alto rischio e/o a rendimento differito.

Questa situazione si è ulteriormente rafforzata con la messa a regime di Basilea 2, in ragione degli obblighi patrimoniali posti in capo alle imprese prestatarie, con tutti gli annessi obblighi in capo alle banche di rispetto dei criteri, anche di fronte alla vigilanza della Banca d'Italia.

La situazione è ancora più critica per le imprese *startup*, che per definizione mancano del collaterale e sono basate esclusivamente sul valore immateriale delle proprie invenzioni, dei brevetti, delle idee di *business*, del *know how* intangibile.

Una interessante linea di intervento per rilassare i vincoli che le imprese subiscono in materia di investimenti innovativi è rappresentata dalla adozione di modelli standardizzati di *rating*, che siano compatibili con Basilea 2 e con gli obblighi di *compliance*, ma forniscano una quantificazione delle attività immateriali.

Si segnalano in questa sede due interessanti sviluppi:

- il modello di valutazione economico-finanziaria dei brevetti sviluppato dal Ministero dello Sviluppo Economico, sulla base di una convenzione con ABI, Confindustria e CRUI,
- il modello di valutazione delle imprese distrettuali, sviluppato dalla Associazione Premio Qualità Italia (APQI) su incarico di Barclays.

Nel primo caso l'Ufficio Brevetti e Marchi ha promosso una iniziativa di studio e consultazione che si è conclusa con l'adozione di un modello uniforme di valutazione del potenziale economico-finanziario dei brevetti. Si tratta di un modello complesso, basato su oltre 80 indicatori, che tuttavia può essere adottato, dopo un iniziale periodo di *training*, in modo routinario nelle banche.

Tale modello è stato anche preso a riferimento per due Avvisi pubblici del Ministero dello Sviluppo Economico, uno volto alla selezione di SGR interessate a lanciare un Fondo di investimento, finanziato per il 50% dallo Stato, dedicato all'ingresso nel capitale di imprese portatrici di brevetti <sup>6</sup>, l'altro finalizzato alla messa a disposizione di banche di un Fondo di garanzia per il finanziamento di progetti di innovazione di imprese titolari di brevetti in assenza di ulteriori garanzie. <sup>7</sup>

Si tratta di primi segnali, di importo ancora limitato (nel complesso circa 60 milioni di euro), ma incoraggianti per le modalità utilizzate.

Nel secondo caso la APQI, Associazione costituita dal Consorzio Universitario in Ingegneria per la Qualità e l'Innovazione (QUINN), da Confindustria e dall'Associazione Italiana Cultura della Qualità (AICQ), è stata incaricata di studiare un modello di valutazione utilizzabile dalle imprese e dalle banche ai fini della bancabilità, che fosse tale da rappresentare il valore economico delle attività "di filiera" o "distrettuali".

L'idea di partenza è che parte del valore economico della impresa, che costituisce una condizione necessaria per l'estensione del credito, non risiede entro i confini giuridici e contrattuali della impresa stessa, ma si basa sulla fitta rete di relazioni di fornitura e di *partnership* che essa realizza con altre imprese. Sotto certe condizioni, tale rete di relazioni aumenta il valore economico dell'impresa, dandole stabilità sotto il profilo economico-reddituale e finanziario, e contribuendo alla edificazione e replicazione del proprio capitale intangibile.

Si tratta di un approccio molto innovativo, che ha il vantaggio di essere compatibile con i modelli di *rating* bancario.

L'adozione di modelli di valutazione avanzati potrebbe migliorare nettamente il rapporto tra sistema bancario e innovazione delle imprese. Si tratta di approcci metodologici che avranno bisogno di una fase di sperimentazione e di successiva larga applicazione.

---

<sup>6</sup> Avviso pubblico per l'individuazione di uno o più soggetti gestori di Fondi Mobiliari Riservati di tipo chiuso di Capitale di Rischio diretti alla partecipazione nel capitale di Piccole e Medie Imprese in attuazione del Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 marzo 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dell'11 maggio 2009.

<sup>7</sup> Avviso pubblico per l'individuazione di uno o più soggetti autorizzati allo svolgimento dell'attività creditizia per la realizzazione di portafogli di finanziamenti da erogare a PMI a fronte di progetti innovativi basati sull'utilizzo economico di brevetti, in attuazione del Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 marzo 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana dell'11 maggio 2009.

#### **4.2. La conoscenza fine della morfologia socio economica dei territori.**

E' stato messo in evidenza che il nesso più importante sta nel connettere le imprese che innovano sul territorio su aree di problemi: si osservato che occorre fare in modo che ogni impresa che vuole innovare (che cerca soluzioni innovative per il suo ciclo produttivo) sappia che cosa offre il territorio a cui è fisiologicamente connessa. Il sistema finanziario, le Camere di commercio, e la rete delle Università dovrebbero trovare il modo e gli strumenti per integrare le proprie conoscenze. Per le Università dovrebbero individuarsi moduli gestionali e contabili che semplificano la collaborazione con le imprese del territorio.

#### **4.3. Il private equity e il venture capital.**

La Banca d'Italia ha messo a fuoco (cfr. *Questioni di economia e finanza. Il private equity in Italia, Occasional papers, n. 41/febbraio 2009*), sulla base di un lavoro di indagine sul campo, i fattori di ostacolo al maggiore sviluppo del private equity in Italia:

Gli intermediari hanno fornito una valutazione relativa ai fattori che frenerebbero lo sviluppo del *private equity* in Italia. Il lavoro di indagine della Banca d'Italia ha messo a fuoco gli atteggiamenti degli intermediari rispetto sia al contesto normativo – fiscale, che alla propensione degli imprenditori a cedere quote di capitale a soggetti esterni quali gli intermediari di private equity.

Il limitato sviluppo dei fondi pensione, il trattamento fiscale e la normativa fallimentare sono ritenuti i più importanti fattori di ostacolo. Per quanto riguarda i fattori fiscali, si osserva in generale che la normativa italiana non prevede incentivi fiscali all'operatività del *private equity*.

L'importanza del diritto fallimentare per lo sviluppo del *private equity* è riconosciuta: rilevano sia la presenza di meccanismi di "fresh start", sia il complessivo grado di afflittività del sistema. La recente riforma del diritto fallimentare ha inciso su questi aspetti in modo positivo, ma probabilmente non sufficiente. Le nuove norme hanno introdotto l'istituto della cd. esdebitazione, che permette al fallito – a determinate condizioni – di liberarsi dai debiti che residuano dopo la chiusura del fallimento, con la possibilità di essere subito reinserito nel circuito produttivo. Per quanto attiene al carattere punitivo del fallimento, questo è stato attenuato per alcuni profili; non è invece stato modificato il versante delle sanzioni penali, ancora mirate a reprimere condotte anche solo di natura colposa.

La concorrenza da parte di progetti di investimento pubblici, la normativa sull'operatività degli intermediari e il diritto societario sono ritenuti relativamente meno importanti.

L'analisi sul mercato del *private equity* in Italia mostra che gli intermediari italiani effettuano principalmente operazioni di buy-out e di espansione. Il settore più specifico del venture capital, seppur in crescita, rimane al di sotto della media europea sia per ammontare investito sia per numero di operazioni. Nel corso del tempo, gli intermediari indipendenti hanno acquisito un peso sempre più capogruppo rappresentano una quota limitata del totale della raccolta, che

proviene principalmente dalla raccolta effettuata sul mercato. I dati più recenti indicano una diffusione sempre maggiore dei fondi chiusi di diritto italiano. Nell'ultimo triennio la quota di capitali di origine internazionale ha stabilmente superato il 50 per cento, da un lato confermando l'interesse degli investitori istituzionali esteri, soprattutto europei, per il mercato italiano, dall'altro evidenziando la scarsa propensione degli investitori domestici ad allocare parte del loro patrimonio verso il settore del *private equity*.

Lo scarso sviluppo dei fondi pensione, il trattamento fiscale e la normativa fallimentare sono dunque ritenuti dagli intermediari il principale fattore di freno alla crescita del settore in Italia.