

Economia Italiana nr.1 2005 pp 137-163

Innovazione, Ricerca e Sviluppo, Infrastrutture: Misure per la Competitività

Di Enzo Rossi

Abstract

The paper reviews the recent evolution of productivity in Italy, outlining the reasons of the scarce growth in the last 30 years. An estimation of the total factor productivity (TFP) for Italy is presented for the first time, allowing the analysis of the measures and innovations which can improve Italy's competitiveness.

Introduzione

La competitività dell'Italia è in marcata difficoltà negli ultimi anni. Gli indici di competitività, calcolati sui valori delle esportazioni dell'Italia, mostra un continuo deterioramento dal 2001, se confrontato con quello dei maggiori paesi industriali. Alle cause cicliche e congiunturali, che comunque hanno condizionato anche i nostri diretti competitori, si aggiungono fattori strutturali che mostrano il divario accumulato dall'Italia negli anni passati. Questi fattori sono ben conosciuti e sono anche documentati e commentati nel Rapporto CREG. Essi possono in generale fare riferimento al livello di innovazione presente nell'attività produttiva e sono distinti fra i fattori che determinano l'offerta di innovazione e quelli che determinano la domanda. Fra i fattori che determinano l'offerta di innovazione, cioè la quantità e qualità di strumenti innovativi messi a disposizione del sistema economico, il Rapporto analizza la spesa in ricerca e sviluppo, suddivisa in pubblica e privata, la densità di ricercatori e di occupati nelle attività di ricerca e sviluppo, la densità dei dottorati di ricerca e il numero di brevetti. Per quanto riguarda la domanda di innovazione, cioè l'intensità e le modalità con cui l'innovazione entra nel processo produttivo e nei mercati, si esaminano gli indici di innovazione della Commissione Europea che definiscono il tipo e la frequenza di innovazione, e le statistiche Eurostat, che riportano la quota delle imprese innovative per settore e per dimensione. Nel confronto europeo l'Italia appare chiaramente in svantaggio per quanto riguarda sia i fattori di offerta che quelli di domanda. Osserviamo però che un miglioramento dei fattori che determinano l'offerta di innovazione richiede tempi lunghi, perché si deve incidere su fenomeni strutturali che (si pensi all'istruzione) non possono fornire risultati

immediati. Inoltre, nell'immediato, i mercati internazionali forniscono fattori di produzione ad alto contenuto innovativo, sia per quanto riguarda il capitale fisico che il capitale umano, spesso a prezzi molto competitivi. Per cui, nell'urgenza di recuperare competitività sui mercati internazionali, sembra importante concentrare l'attenzione sui motivi per cui le imprese italiane nel loro complesso (salvo rimarchevoli eccezioni settoriali) innovano poco e con scarsa qualità. Poiché il processo di innovazione costituisce, segnatamente per le piccole e medie imprese, un riconosciuto caso di fallimento del mercato, ci si domanda quali possano essere le misure di politica economica, sia a livello aggregato che microstrutturale, che possano incentivare e migliorare il processo di innovazione delle imprese italiane. Alcune importanti misure sono contenute nella legge finanziaria 2005 e nel cosiddetto "pacchetto competitività" proposto dal Governo. Esse sono oggetto di analisi nel Rapporto CREG e ne riportiamo qui le analisi e conclusioni essenziali.

Questo lavoro è organizzato come segue: nelle prime tre sezioni si ricostruisce la storia recente e passata della competitività dell'Italia, con riguardo al contributo dei fattori produttivi alla crescita e, in particolare, alla componente tecnologica incorporata nel processo produttivo.

Nella sezione 4 si esaminano le manovre fiscali che possono incidere sulla competitività, in particolare manovre di sostegno alla domanda aggregata, sgravi fiscali alle imprese per stimolare la ricerca e sviluppo, investimenti pubblici in infrastrutture.

Nella sezione 5 si esaminano recenti proposte per migliorare la competitività: il riordino degli incentivi, anche come prospettato in uno studio del Ministero delle Attività Produttive (MAP), e alcune delle misure contenute nel "pacchetto competitività" proposto dal Governo.

La sezione conclusiva sintetizza le analisi critiche e le indicazioni del CREG.

1. L'evoluzione recente della competitività dell'Italia

Nel corso del 2003 e nel primo trimestre del 2004, la competitività di prezzo dell'Italia rispetto all'insieme dei paesi industriali ha subito un deterioramento sia in termini di valori medi unitari delle esportazioni, sia in termini di prezzi alla produzione.

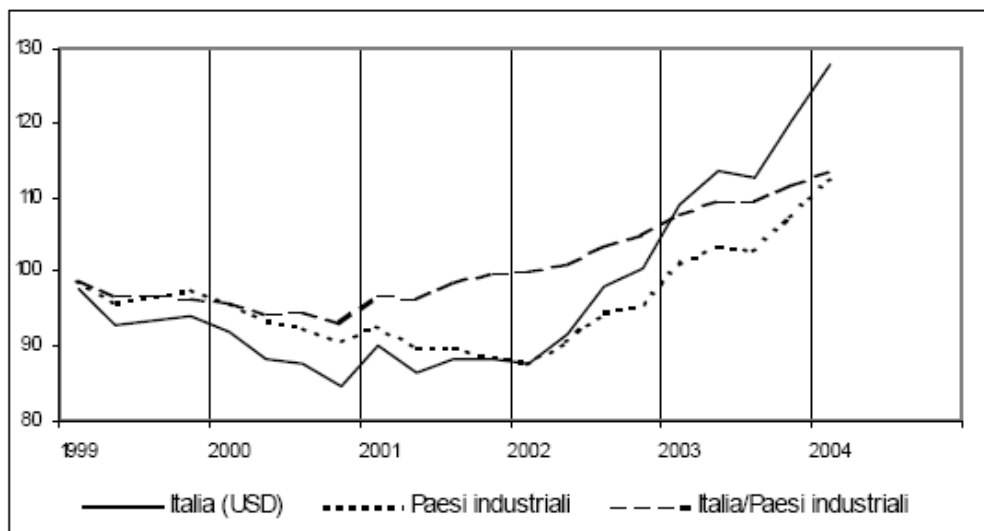
L'indice di competitività di prezzo, calcolato su valori medi unitari delle esportazioni dell'Italia e dell'insieme dei paesi industriali, ha mostrato una accelerazione particolarmente elevata nel biennio 2002-2003 (rispettivamente 4,6% e 7,1%). Nell'ultimo trimestre del 2003 esso è aumentato (rispetto al periodo precedente) del 2,1%. Nel primo trimestre del 2004 l'indice ha registrato una variazione congiunturale dell'1,6% ed una variazione tendenziale del 5,5%. La perdita di competitività di prezzo è stata anche dovuta al notevole apprezzamento dell'euro rispetto alle altre monete, che però ha riguardato anche altri paesi dell'area. In particolare, rispetto al primo trimestre del 2002, l'euro

nei confronti del dollaro si è apprezzato del 35% nell'ultimo trimestre del 2003 e si è ulteriormente rafforzato nel primo trimestre del 2004, portandosi al 42,5%.

Il deterioramento della competitività di prezzo dell'Italia, sperimentato nel periodo più recente, viene confermato anche dagli indici costruiti sulla base dei prezzi alla produzione industriale sul mercato interno, elaborato da Confindustria. L'indice riferito all'insieme dei paesi industriali ha mostrato un deterioramento pari al 3,6% nel 2003 ed allo 0,8% nel primo trimestre del 2004 rispetto a quello precedente (la variazione tendenziale è risultata del -2,8%). Tali evoluzioni hanno riflesso un forte peggioramento di competitività dell'Italia rispetto agli Stati Uniti (del 15,3% nel 2003 e del 4,8% nel primo trimestre del 2004) e rispetto al Giappone (del 12% nel 2003 e del 3,5% nel primo trimestre del 2004). Per quanto riguarda il Regno Unito il deterioramento, in media, nel 2003 è stato pari al 10,2%, ma è stato compensato dal miglioramento nell'ultimo trimestre del 2003 e nel primo del 2004. Le notevoli variazioni degli indici di questi tre paesi riflettono in gran parte gli effetti del deprezzamento della loro moneta rispetto all'euro.

Graf. 1.1 COMPETITIVITA' DI PREZZO

(valori medi unitari in USD)



Fonte: elaborazioni ISAE su dati ISTAT e *Central Plan Bureau*, Netherlands.

L'apprezzamento dell'euro e la conseguente erosione dei margini di competitività di prezzo stanno, peraltro, determinando una netta contrazione della quota italiana nel commercio mondiale, passata dal 4% a circa il 3% negli ultimi cinque anni, se misurata a valori costanti. Le caratteristiche di fondo che hanno determinato la perdita di competitività del made in Italy negli ultimi anni si sono via, via accentuate e spiegano la recente tendenza negativa della nostra bilancia commerciale: da un

avanzo di 36 miliardi di euro (quasi 70 miliardi di lire) nel 1996, pari a ben il 4% del PIL, si passa al sostanziale pareggio del 2000, a causa del forte aumento della bolletta energetica, che sale a circa 29 miliardi di euro – nel 2001-2003 essa si attesta, poi, a 26-27 miliardi, per riportarsi a quasi 29 miliardi nel 2004 – e degli effetti del deprezzamento dell'euro sui flussi in valore delle importazioni.

Il miglioramento dell'interscambio in quantità è stato così annullato dal notevole peggioramento delle ragioni di scambio. Ma esaurita la spinta della svalutazione, riprende il deterioramento della bilancia commerciale, conseguenza della minore competitività del nostro sistema produttivo, che si manifesta in pieno con l'apprezzamento dell'euro. Le vendite sui mercati esteri favorite dalla concorrenza di prezzo erano, infatti, sostenute fino alla metà degli anni 90 dalle ricorrenti svalutazioni della lira. L'euro, per contro, ha accompagnato la progressiva perdita di quote di mercato dei prodotti italiani, avvenuta soprattutto nei settori tradizionali (tessile-abbigliamento, cuoio e calzature, mobili e articoli per la casa), a vantaggio dei paesi emergenti dell'Asia e dell'Europa Orientale.

2. Il retaggio del passato

Le difficoltà economiche e competitive degli anni presenti hanno in parte origini lontane. Per una loro migliore comprensione è utile ripercorrere brevemente le vicende degli ultimi trenta anni. Ciò permetterà una valutazione dei problemi presenti e dei provvedimenti in discussione anche nell'ottica degli avvenimenti del passato, non necessariamente irrilevanti per le decisioni del futuro. Le tensioni economiche e sociali degli anni settanta si esprimono chiaramente nella forte crescita dei costi di produzione registrata nel periodo¹. Le politiche che ne scaturiscono segnano l'inizio di una trasformazione produttiva che mostrerà i suoi effetti solo nel decennio successivo, contraddistinto dal rilancio della grande impresa. Il forte recupero di produttività che segue le difficoltà produttive, sociali e valutarie degli anni settanta, è infatti il risultato di processi di

¹ La crescita salariale media annua per il periodo 1969-1973 è di circa il 12%, contro il 5,5% annuo per il periodo 1962-1968. Gli shock sui mercati delle materie e dell'energia si aggiungono pertanto ad una situazione già compromessa dal punto di vista della profittabilità dell'impresa.

riorganizzazione industriale, di modernizzazione delle produzioni e del management iniziati in risposta alle difficoltà del decennio precedente².

D'altro lato, la necessità di una riduzione dei costi di produzione e di quello del lavoro in particolare, data la difficoltà di agire sulla forbice salari-produttività per l'alta conflittualità sociale del periodo, induce a provvedimenti per la riduzione del cuneo fiscale e a provvedimenti di fiscalizzazione degli oneri sociali. La stabilizzazione del conflitto distributivo e la politica industriale avviene pertanto attraverso manovre che introducono elementi di instabilità finanziaria pubblica. Lo Stato si assume in tal modo i costi sia della modernizzazione ritardata sia della conflittualità sociale.

Anche in vista dei possibili interventi futuri in materia di competitività, è utile sottolineare che, sebbene l'intervento pubblico a sostegno del sistema produttivo sperimentato negli anni ottanta sia stato quantitativamente generoso, esso sia risultato carente nel definirsi in interventi selettivi ed incrementali. Gli aiuti alla ristrutturazione e innovazione stabiliti con la Legge 675/1977, divenuta operativa solo a partire dalla metà degli anni ottanta, sono stati stimati in circa 25000 miliardi di lire a prezzi 1990.

A spiegazione del fatto che le ricadute strutturali dell'intervento siano risultate modeste, può essere avanzata l'ipotesi che esso non sia stato ispirato ad una definita politica industriale e tecnologica. Gli aiuti hanno infatti principalmente favorito l'adozione di nuovi processi già esistenti più che stimolare l'innovazione di prodotto e hanno comportato in alcuni casi la mera sostituzione del finanziamento pubblico a quello privato nell'attività di investimento in ricerca e sviluppo, come dimostrato dal modesto incremento del rapporto tra spesa totale in ricerca e prodotto.

È tuttavia innegabile che gli interventi, dei quali ha usufruito in gran parte la grande impresa, abbiano favorito i processi di ristrutturazione industriale in atto e il corrispondente recupero di profittabilità, fattori rilevanti per la crescita degli anni ottanta, ma evidentemente non sufficienti a definirsi come dato strutturale valido in una ottica di lungo periodo.

L'adesione dell'Italia allo SME ed il "divorzio" tra Banca d'Italia e Tesoro, segnano un ulteriore punto di svolta nelle vicende economiche del Paese. Il ricorso alla politica del cambio non è più uno strumento immediatamente disponibile per l'obiettivo di competitività e il finanziamento dei disavanzi pubblici non può più essere effettuato "senza costo", cioè attraverso creazione di base monetaria. Esso richiede infatti l'emissione di titoli di debito che hanno un costo di servizio che si aggiunge al disavanzo pubblico di parte primaria.

² La trasformazione produttiva viene peraltro sostenuta da sussidi, sostegni finanziari a favore delle piccole e medie imprese, deducibilità degli interessi passivi e forte ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni.

Gli anni novanta hanno testimoniato un rapido ridimensionamento delle ambizioni di crescita della grande impresa, e parallelamente il rilancio del ruolo delle PMI, già apparse come fenomeno in progresso negli anni settanta, in una prima fase in risposta alla forte sindacalizzazione della grande impresa. Con l'inizio degli anni novanta, nei settori tipicamente dominati dalle grandi economie di scala e da un sistema di regolazione di tipo neo-Fordista³, l'Italia sperimenta infatti il fallimento delle politiche industriali degli anni settanta ed ottanta, fondate spesso su generosi trasferimenti pubblici e sulle imprese di Stato.

Il successo delle PMI che sembra consolidarsi agli inizi degli anni novanta ha una relazione diretta con i processi di ristrutturazione del decennio precedente. Essi hanno spesso assunto la forma della "deverticalizzazione" delle produzioni, dell'utilizzo della logica della sub-fornitura e del decentramento produttivo.

Il decentramento produttivo sembra una strategia vincente principalmente in relazione a tre fattori: *i)* la contrazione dei costi di produzione, non più condizionati all'elevato livello di garanzia del rapporto di lavoro che si instaura nella grande impresa; *ii)* il frazionamento del rischio di impresa, connesso al frazionamento delle produzioni e del capitale fisso; *iii)* la maggiore elasticità e flessibilità produttiva.

La contrazione generalizzata della dimensione media delle produzioni in termini di addetti e di capitale impiegato ha tuttavia delle implicazioni anche negative, in termini di capacità innovativa e di sfruttamento delle possibili economie di scala, fattori che emergeranno con maggior forza con il finire degli anni novanta.

Lo scorso decennio verrà comunque ricordato come il periodo in cui le difficoltà della grande impresa e la tenuta delle PMI hanno spesso fatto parlare di un nuovo modello di specializzazione italiano, basato sulle piccole dimensioni e la flessibilità produttiva, più che sulle capacità innovative e il guadagno di produttività. Un elemento rilevante che si associa a queste tendenze è che i vantaggi competitivi dell'Italia tendono a polarizzarsi intorno ai settori tradizionali della produzione, col risultato che il Paese subisce un ritardo nei settori a forti economie di scala e nei nuovi settori tecnologici che si vanno creando ed affermando durante il decennio sul panorama mondiale ed europeo.

Il caso delle PMI e dei distretti del nostro Paese, se da un lato sono divenuti oggetto di studio e di curiosità internazionale per le forti performance dimostrate intorno alla metà degli anni novanta, di fatto rende meno evidenti i sintomi di difficoltà industriali che sarebbero in seguito emersi.

³ Per meccanismo neo-Fordista si vuole indicare un sistema di regolazione centrato sulla distribuzione del guadagno di produttività come premessa della crescita bilanciata di produzione e domanda aggregata.

Le difficoltà competitive vengono inoltre moderate da due rilevanti svalutazioni nel periodo 1993-1996, che di fatto favoriscono il miglioramento delle ragioni di scambio (deprezzamento reale del cambio), stimolando la risposta delle PMI.

Il riallineamento della lira alla moneta europea segna la fine dell'euforia delle piccole dimensioni e delle svalutazioni competitive. Sul mercato vengono ora scambiate le componenti fondamentali della competitività: l'economicità di produzione e/o la qualità o esclusività della produzione.

L'apertura del mercato occidentale ed europeo ai mercati asiatici segna l'impossibilità di fatto di puntare alla competitività di prezzo, mentre la vocazione tradizionale delle PMI e l'associata persistente insufficienza di investimenti in tecnologie, ricerca ed innovazione rendono difficile l'impostazione della crescita sul contenuto tecnologico delle produzioni domestiche.

Come risultato, il rallentamento della produttività del lavoro si verifica nonostante un leggera ripresa degli investimenti fissi favorita dagli sgravi fiscali. Il tasso di crescita della produttività di questi ultimi anni è risultato infatti ben al di sotto dell'1% se non negativo in qualche trimestre, contro il 2,5% degli USA e circa il 1,5-2% delle maggiori economie europee.

Un'ulteriore causa del rallentamento della produttività sperimentato negli ultimi anni può essere attribuita agli effetti collaterali dei provvedimenti in materia di flessibilità e contenimento del costo del lavoro. La riduzione del costo del lavoro e del rischio di assunzione connessa alla maggiore flessibilità delle relazioni lavorative, se da un lato favorisce una maggiore performance del mercato del lavoro e minori vincoli di breve-medio periodo per le imprese, dall'altro può rendere più profittevoli modi di produzione e produzioni a minor contenuto tecnologico e a minore intensità di capitale, a danno dei possibili guadagni di produttività e quindi del potenziale di crescita di lungo periodo.

La quota italiana nel commercio internazionale inizia una tendenza negativa e il Paese non riesce a definirsi come attrattore di investimenti esteri.

L'introduzione della moneta unica, in assenza di altri interventi sostanziali, ha messo in evidenza alcuni nodi strutturali della nostra economia. In particolare, la maggiore tendenza inflazionistica, in regime di cambi fissi, induce a continui apprezzamenti del cambio reale rispetto agli stessi partner europei. Al contrario, la strutturale stabilità dei prezzi dell'economia tedesca ha di fatto comportato un deprezzamento reale rispetto alle altre economie europee e moderato gli effetti potenzialmente negativi connessi al forte apprezzamento dell'euro sulla competitività col resto del mondo.

Questo non significa che l'adesione alla moneta unica sia all'origine delle difficoltà del presente. Essa ha semplicemente messo in evidenza alcuni limiti che sarebbero comunque emersi. Il secondo rapporto del World Economic Forum indica infatti altri fattori critici della nostra economia, tra i

quali la carenza di infrastrutture adeguate, una difficoltà diffusa di accesso al finanziamento, un livello di tassazione molto elevato e una costante instabilità e litigiosità politica.

Deve inoltre essere sottolineata la rilevanza delle peculiarità della nostra struttura produttiva. Le ridotte dimensioni medie di impresa, la generalizzata identificazione tra management e proprietà, il basso grado di internazionalizzazione della proprietà⁴, la scarsa integrazione col mondo universitario e della ricerca costituiscono elementi di svantaggio rispetto alle altre esperienze nazionali del mondo occidentale.

Un ulteriore elemento di difficoltà risiede nel persistente divario tecnologico. Dal punto di vista della capacità innovativa e tecnologica, l'arretratezza rispetto ai nostri concorrenti diretti, già presente all'inizio degli anni novanta, si è accentuata in questi ultimi anni.

La quota di brevetti italiani sul totale nella prima metà del decennio in considerazione era pari a circa il 2,1%, rimane sostanzialmente costante o decresce leggermente nella seconda metà (circa 2%) e registra una caduta rilevante negli ultimi anni (circa 1,6%). Nello stesso periodo considerato tutte le nostre dirette concorrenti sperimentano invece un aumento rilevante della percentuale di brevetti sul totale mondiale. La Germania passa dal 14 al 15%, la Francia dal 6,5 al 7,6%. Questi risultati, che in qualche misura forniscono una indicazione dell'output innovativo, non sono indipendenti dagli input allocati. La spesa per ricerca e sviluppo privata ha infatti subito una contrazione dell'ordine di circa il 30% negli ultimi dieci anni, passando dallo 0,76% del PIL a meno dello 0,55%. Una tendenza analoga viene registrata anche nella quota di ricerca finanziata dallo Stato.

3. La produttività totale dei fattori e la competitività

L'analisi retrospettiva condotta nei paragrafi precedenti mostra come il divario tecnologico accumulato dal nostro paese negli ultimi anni sia una delle cause della perdita di competitività. Una stima del contenuto tecnologico insito nel prodotto può essere effettuata riferendosi alla cosiddetta produttività totale dei fattori (TFP: total factor productivity). Essa è definita come il residuo della stima di una funzione di produzione con riferimento alla parte non spiegata dai fattori produttivi capitale e lavoro, seguendo tecniche statistiche ben note e che sono state richiamate in precedenti

⁴ Si rileva che solo il 6,8% delle azioni di imprese italiane sono possedute da azionisti stranieri, contro il 22% del Regno Unito e il 13% della Germania.

lavori. La TFP rappresenta quindi il complesso di quei fattori di crescita che non sono riconducibili ai fattori di produzione, ma derivano dal complesso delle condizioni produttive.

La TFP è direttamente collegabile alla competitività. E' chiaro infatti che una maggiore produttività dei fattori significa poter produrre di più a costi più contenuti. Se guardiamo al tasso reale di cambio quale indicatore del grado di competitività internazionale di un paese, osserviamo che una più alta TFP ne migliora il valore attraverso effetti di prezzo.

La TFP contiene le innovazioni di processo, perché queste rendono appunto più produttivi i fattori di produzione; contiene le innovazioni di prodotto, perché i prodotti nuovi contribuiscono alla crescita del PIL in una misura non spiegata dall'utilizzo "convenzionale" dei fattori stessi.

Sulle variabili in grado di influenzare la TFP la letteratura segnala:

1. Il processo di ricerca e sviluppo effettuato sia dal settore privato che da quello pubblico.
2. Le infrastrutture materiali e non
3. Il capitale umano sia scolastico sia on the job
4. Gli investimenti privati e pubblici

Nel Rapporto CREG si esamina la posizione dell'Italia per quanto attiene a questi fattori.

Circa il punto 1, è noto come in Italia la spesa in R&S sia tra le più basse dei paesi industrializzati e lo stesso può dirsi per il numero di brevetti, per il numero di addetti e anche per il basso numero di dottori di ricerca prodotti dal sistema universitario.

Occorre tuttavia ricordare la peculiarità del tessuto industriale italiano composto essenzialmente da piccole imprese concentrate nei settori tradizionali. Vari studi rilevano la correlazione positiva esistente tra R&S e dimensione di impresa; le imprese medio grandi hanno più possibilità di finanziamento e soprattutto godono di esternalità di scala e di scopo che gli conferiscono un vantaggio comparativo. L'Italia quindi sconta la bassa dimensione di impresa e la seguente bassa attività di innovazione. Inoltre la quota di valore aggiunto dell'Italia nei settori high-tech è ben sotto la media europea.

A questo va aggiunto il fattore legato alla riorganizzazione del management e della struttura produttiva; anche in questo le imprese italiane mostrano un'arretratezza significativa rispetto a economie più dinamiche. La ITC ha modificato profondamente il modo di organizzare una impresa, passando da strutture verticistiche a quelle orizzontali, da competenze specifiche a generali. L'abbattimento delle barriere spaziali indotto dallo sviluppo della telematica ha reso obsoleto il modo di produzione che ha contraddistinto i paesi industrializzati fino alla fine degli anni '80; le

imprese statunitensi hanno saputo riorganizzarsi in fretta contrariamente a quelle europee e italiane in particolare.

Tutti gli indicatori di performance o effectiveness della spesa in R&S e in ITC mostrano un gap significativo tra l'Italia e il resto dei paesi maggiormente industrializzati. Le imprese italiane spendono poco e l'efficacia della spesa è bassa rispetto ai partners, benché anche in Italia la R&S venga convogliata principalmente nei settori dove la performance risulta migliore.

Le recenti modifiche del mercato del lavoro non hanno modificato sostanzialmente il quadro. Pur avendo a disposizione maggiore flessibilità nel reclutamento e utilizzo del fattore lavoro, in particolare di quello skilled, la TFP italiana negli ultimi anni ha mostrato un andamento in controtendenza rispetto alla produttività media del lavoro.

Quello che sembra maggiormente influenzarne l'andamento è rappresentato dagli investimenti fissi lordi privati al netto di quelli residenziali. Gli investimenti hanno il duplice ruolo di aumentare lo stock di capitale, quindi di provvedere a sostenere la crescita attraverso una espansione della frontiera produttiva, sia quello di rendere velocemente obsolete le tecniche di produzione e quindi di diffondere le nuove conoscenze, aumentando la produttività di entrambi i fattori della produzione.

Intorno a questo “core” di variabili possiamo elencare ulteriori elementi di sostegno; gli investimenti pubblici in infrastrutture, servizi e R&S provvedono a creare un ambiente economico fertile all'introduzione e sviluppo delle nuove idee, benché vari autori non siano concordi su questo effetto di esternalità pubblica. Le verifiche empiriche sono piuttosto contraddittorie e la dipendenza della TFP anche dagli investimenti pubblici non è generalmente condivisa. Occorre però anche ricordare la possibilità di interazioni positive tra ricerca pubblica e privata ma anche su questo l'Italia non sembra promuovere sufficientemente questo canale di sviluppo.

Infine vi sono i fattori istituzionali. Il sistema di accesso al credito permane ancora difficoltoso per le piccole imprese e in genere poco incline a finanziare idee e progetti innovativi. L'apparato legislativo e burocratico ha tempi lunghi di attuazione e la fase di “start up” delle imprese italiane è più lunga rispetto ai concorrenti internazionali.

4. La politica fiscale e la competitività.

In questo paragrafo esaminiamo le manovre aggregate di politica fiscale che possono stimolare la TFP e quindi la competitività dell'Italia. Faremo riferimento a manovre sulla domanda aggregata,

in particolare la riforma dell'IRE; a sgravi fiscali per la competitività, in particolare una riduzione delle imposte alle imprese; agli investimenti pubblici in infrastrutture.

4.1 La riforma dell'IRE

La legge finanziaria 2005 contiene la prima tranche della riduzione delle aliquote di tassazione IRE. Rimandando al Rapporto CREG citato per i particolari tecnici, riportiamo qui le stime econometriche effettuate per valutare gli effetti di queste misure sulla crescita e la competitività.

I tradizionali modelli di domanda aggregata sono basati essenzialmente sull'interazione degli effetti keynesiani che passano attraverso i consumi (moltiplicatore) e gli investimenti (acceleratore), ma non sono in grado di spiegare aumenti permanenti del tasso di crescita. La dinamica insita in tali modelli mostra una fase di transizione in cui l'economia cresce a ritmi più sostenuti, ma, una volta raggiunto il reddito di lungo periodo, il tasso di crescita si attesta su sentieri paralleli a quelli tendenziali.

La necessità di catturare il contributo della TFP rende indispensabile modellare econometricamente il lato dell'offerta dell'economia attraverso una funzione di produzione che dipenda da capitale e lavoro e che sia in grado di misurare aumenti permanenti del tasso di crescita dell'economia. La complessità di questa stima è aumentata dalla considerazione degli avanzamenti indotti dalla Information Technology e dalla spesa in Ricerca e Sviluppo (R&S), che rendono endogeno il progresso tecnico.

Il comportamento dinamico del modello è assimilabile al tradizionale modello di crescita di Samuelson basato appunto sull'interazione tra moltiplicatore e acceleratore; partendo da un sentiero di crescita di riferimento, uno shock fiscale permanente sulle aliquote innesca un tasso di crescita dell'economia inizialmente più elevato. Nel lungo periodo, però, la crescita comporta un aumento del prelievo fiscale, per il solo effetto dell'aumento delle basi imponibili. Si dimostra che, per questo motivo, il processo di crescita risulta frenato, mentre il tasso di crescita del prodotto ritorna ai valori di partenza. Si ottiene comunque un vantaggio, perché il nuovo sentiero di crescita si svolge ad un livello più alto, ma i guadagni in termini di tassi di crescita sono solo transitori. Nel caso dell'Italia, anche questi risultati transitori appaiono però problematici: proprio per la scarsa competitività del nostro paese nella fase attuale, è possibile che un aumento della domanda per consumi si rivolga a prodotti importati, con scarsi effetti sui prodotti domestici. Nel contempo, in assenza di un'adeguata offerta nazionale, l'aumento di domanda può comportare prevalentemente effetti sui prezzi.

Dati i vincoli contabili e la carenza di informazione ufficiale, la stima di un modello dinamico basato su aggregati di consumo e investimento rappresenta la via più trasparente per analizzare gli

effetti di variazione nelle aliquote fiscali sul percorso di crescita dell'economia e sugli aggregati di finanza pubblica. A tal fine, la nostra stima della funzione del consumo deve tener conto degli effetti sul reddito permanente degli shocks fiscali e delle variazioni della ricchezza. Nel caso italiano non è possibile includere effetti di offerta che potrebbero manifestarsi come incentivo alle professioni e alle imprese di carattere familiare, vista la mancanza di dati storici relativi ad analoghe esperienze passate. Tuttavia, l'esperienza di altri paesi in cui provvedimenti di questo tipo sono stati adottati non sembra particolarmente incoraggiante.

Le simulazioni effettuate con il nostro modello econometrico assumono dunque il profilo dei conti pubblici contenuto nella Legge Finanziaria 2005 come situazione benchmark da confrontare con gli scenari alternativi. Gli esercizi di simulazione analizzano la robustezza del programma di stimolo governativo all'economia valutando gli effetti macroeconomici della riforma IRE (vedi paragrafo 2.1) che comportano risparmi di imposta per le famiglie. L'intera operazione comporta uno sgravio di 4,263 Mld. di euro nel 2005 e 6,693 Mld. di euro nel 2006.

Tab. 4.1 Effetto della riforma fiscale IRE

	2005	2006	2007	2008
PIL NOMINALE	0.27	0.41	0.61	0.87
PIL REALE	0.09	0.09	0.07	0.10
CONSUMI PRIVATI	0.87	0.89	0.93	0.93
INVESTIMENTI	0.16	0.25	0.37	0.33
SALDO DELLE PARTITE CORRENTI	-5.20	-7.38	-14.69	-13.53
INFLAZIONE%(2)	0.18	0.15	0.22	0.24
VARIAZIONE TFP(3)	0.07	0.08	0.05	0.08
PILK	0.09	0.09	0.07	0.10

(1) scostamenti percentuali cumulati dal benchmark in termini reali

(2) scarti dal benchmark

(3) scostamenti percentuali dal benchmark

Elaborazione Creg

I risultati degli esercizi di simulazione sono riassunti nella tabella 4.1. La simulazione mostra alcuni benefici in termini di conto risorse impieghi; è interessante tuttavia notare che la crescita risulta sostanzialmente piatta nonostante i consumi facciano registrare un incremento piuttosto considerevole. Occorre considerare da un lato la retroazione con il canale estero, per cui l'aumento dei consumi si scarica in larga misura sulle partite correnti a causa degli effetti di offerta ampiamente descritti in precedenza e dall'altro gli evidenti effetti nominali creati dalla manovra IRE.

Come mostrato nella tabella 4.1, la simulazione porterebbe ad un incremento dell'inflazione, rispetto al sentiero programmatico, di circa 20 punti base già dal 2005.

Modesta invece è la crescita indotta degli investimenti fissi lordi in termini reali, a riprova della valenza “keynesiana” della manovra sull’IRE che si esplica maggiormente sul lato della domanda piuttosto che sul lato dell’offerta, generando maggiore pressione inflazionistica.

Questo risultato è in linea con quanto osservato di recente anche a livello europeo, dove le politiche fiscali limitatamente espansive non sembra abbiano stimolato l'attività economica in misura decisiva. Le riduzioni fiscali attuate dal 2001 in numerosi Stati membri dell'Unione non si sono riflesse in cospicui incrementi dei consumi privati e degli investimenti. Dal lato dei consumi privati può aver avuto un ruolo importante l’incremento del tasso di risparmio familiare, il che indica che i cosiddetti effetti non keynesiani connessi alla mancanza di credibilità della politica fiscale abbiano inciso negativamente sull'attività economica.

Inoltre, anche se al flebile andamento degli investimenti si contrappone il vigore dei consumi, i limitati guadagni di TFP sono più che compensati dall’aumento dei prezzi, con una perdita netta di competitività e un ulteriore ampliamento del gap tecnologico che ci separa da altre economie avanzate.

4.2 Incentivi alla ricerca basati su sgravi fiscali.

In questa sezione forniamo un tentativo di quantificazione degli effetti di un eventuale sgravio IRAP per l’adozione di unità aggiuntive di R&S.

Per unità di R&S intendiamo il costo di una unità rappresentativa (media) di ricerca, data dalla divisione della spesa per R&S rispetto al numero di ricercatori.

Dal momento che l’adozione di unità aggiuntive di R&S non è vincolante, una quantificazione degli effetti potenziali della manovra richiede l’analisi a livello micro dei costi-opportunità sperimentati da una ipotetica impresa rappresentativa in relazione alla contrazione di costo dell’unità stessa.

Conoscendo il costo per unità di R&S e l’aliquota IRAP è possibile avere una stima della riduzione di costo unitario associata al provvedimento. Infatti, dal momento che il provvedimento per la R&S prevede uno sgravio IRAP sulla spesa per ricerca, possiamo assumere che essa equivalga ad una riduzione di costo unitario pari all’aliquota IRAP. Inoltre, conoscendo la funzione di produzione e la relazione strutturale tra spesa per R&S e produttività totale dei fattori (TFP), è possibile definire l’incremento di ricavo al margine associato all’unità aggiuntiva di R&S.

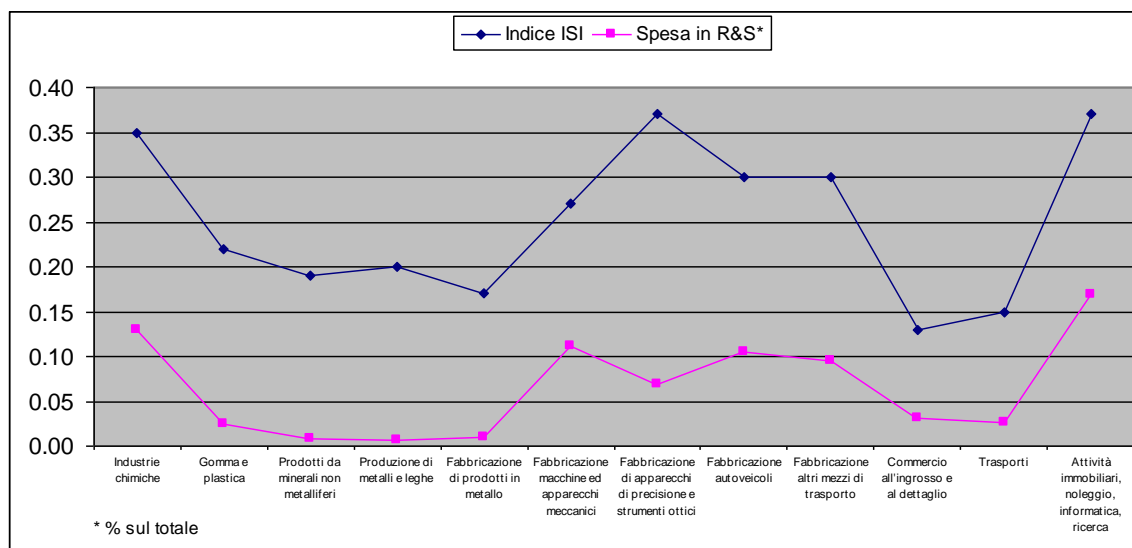
La variazione aggregata di unità di ricerca e di prodotto potrà essere quindi ottenuta assumendo costi per unità di ricerca costanti, imponendo il rispetto delle condizioni del primo ordine e aggregando rispetto all’impresa rappresentativa.

Per una spiegazione della metodologia utilizzata rimandiamo il lettore al Rapporto CREG.

Per quanto riguarda gli sgravi IRAP, osserviamo che essi, così come concepiti nella legge finanziaria, non promuovono necessariamente investimenti in ricerca e sviluppo, perché collegati al personale già esistente. Ciò costituisce uno sgravio generico e non finalizzato. Formuliamo invece l'indicazione che siano collegati ai *nuovi assunti nel settore della ricerca e sviluppo*. Le nostre stime mostrano però che sgravi fiscali collegati agli investimenti in ricerca e sviluppo sono efficaci a promuovere un incremento di produttività in una misura limitata, almeno nel dato aggregato. La bassa sensibilità della produttività totale rispetto alla spesa per input innovativi, che segnala una bassa efficienza del sistema della ricerca pubblica e privata, limita gli effetti dello sgravio poiché ne implica rendimenti contenuti e rapidamente decrescenti. Ciò non significa che gli sgravi fiscali siano inutili: le imprese italiane che operano in mercati competitivi mostrano una buona capacità di investimento in innovazione. Uno sgravio fiscale strettamente collegato agli investimenti in ricerca e sviluppo stimola l'innovazione (riducendone il costo marginale) per quelle imprese che meglio la sanno tradurre in produttività, mettendo in atto un processo di autoselezione degli investimenti migliori per le imprese migliori. Uno sgravio fiscale di questo tipo può attivare quindi meccanismi di mercato con risultati settorialmente e individualmente apprezzabili. I nostri calcoli mostrano che la misura percentuale di questi sgravi, per ottenere risultati sensibili, dovrebbe essere superiore a quella implicita nella deducibilità IRAP. Si dovrebbero quindi studiare altre forme di sgravio (ad esempio IRPEG). In ogni caso, la percentuale di sgravio complessiva non dovrebbe superare il 10% e le risorse da destinarsi a questa manovra sarebbero dell'ordine di quella (181 mln di euro) già prevista per gli sgravi IRAP. La portata di queste misure sarebbe quindi comunque limitata, ma dimostriamo che questo è il massimo che si può ottenere con questo tipo di manovra, che avrebbe comunque il vantaggio della immediatezza, della semplicità e di ridotti costi amministrativi.¹

Utilizzando i risultati di una recente indagine sull'innovazione a livello comunitario predisposta dalla Commissione Europea, lo *European Innovation Scoreboard (EIS)* o Quadro di valutazione dell'innovazione in Europa, si è concentrato sull'innovazione ad alta tecnologia, fornendo alcuni indicatori utili a descrivere le dinamiche rilevanti in materia nell'Unione Europea. L'indagine per il 2004 contiene per la prima volta anche un'analisi delle differenze in termini di innovazione fra settori. L'indicatore di riferimento è l'*Innovation Sector Index (ISI)*, che esprime la performance innovativa media dei diversi settori produttivi. L'indice ISI esprime in primo luogo forti differenze di innovazione fra i diversi settori. Il settore più innovativo in Europa risulta quello della fabbricazione di apparecchi di precisione elettrici e strumenti ottici, mentre il meno innovativo risulta il settore tessile. L'indagine EIS mostra inoltre profonde differenze nella capacità innovativa di settori specifici fra i paesi membri (la Finlandia precede gli altri paesi nella produzione di apparecchiature elettriche, mentre la Germania eccelle nella fabbricazione di mezzi di trasporto).

Graf. 4.2 Performance innovativa europea e spesa in R&S settoriale



L'indicatore di performance europeo ISI viene di seguito messo a confronto (grafico 4.2) con la spesa in ricerca e sviluppo effettuata in Italia a livello settoriale. Dall'analisi grafica possiamo notare come la maggior parte delle risorse vengano investite in Italia nei settori generalmente con la più elevata performance innovativa a livello europeo (fatta eccezione per la fabbricazione di apparecchi di precisione e strumenti ottici) a conferma che le scelte delle imprese italiane sono indirizzate nella corretta direzione. Questo confronto mette in evidenza che la destinazione delle risorse dedicate all'innovazione è, per quanto riguarda l'Italia, sostanzialmente corretta. E' il totale delle risorse che appare inadeguato. Le imprese che innovano, quindi, innovano in modo adeguato: esse sono però in numero limitato e sono di dimensioni medio-grandi.

4.3 Il Patto di Stabilità e crescita e gli investimenti in infrastrutture

Il nostro paese dopo aver perseguito, nel corso degli anni '90, un robusto programma di consolidamento fiscale in ottemperanza agli impegni assunti a livello europeo per convergere ai criteri imposti dal Patto di Stabilità e Crescita, si trova attualmente a sperimentare gli effetti di queste politiche restrittive. Emerge pertanto la necessità, anche in un contesto di bassa crescita (sia effettiva che potenziale) di ripristinare adeguati livelli di investimento del settore pubblico per favorire lo sviluppo e la competitività in quanto, in una situazione in cui uno shock asimmetrico colpisce i paesi membri, "gli investimenti pubblici tendono sempre a diminuire, laddove una reale

*politica dell'offerta richiederebbe invece una loro espansione*⁵”.

L'idea di favorire la crescita della spesa in infrastrutture pubbliche quale strategia per promuovere lo sviluppo trova oggi ampio spazio nel dibattito di politica economica, nonostante manchi un consenso generale circa gli effetti dello stock di capitale pubblico sull'output e sulla produttività e, in particolare, se esiste un'evidenza stabile in favore del capitale pubblico rispetto a quello privato.

Il Patto di Stabilità e Crescita è così fortemente tornato d'attualità. Pur ricordandone l'efficacia nel processo di convergenza delle politiche fiscali, con l'attenzione rivolta alla sostenibilità dei conti pubblici e l'ottenimento di un livello durevolmente basso dei tassi di inflazione e dei tassi di interesse, numerosi commentatori ne hanno sottolineato gli aspetti critici⁶. In sostanza si tratta di uno strumento che ha privilegiato la stabilità di breve periodo a scapito della crescita, focalizzando l'attenzione in particolare sul solo rapporto disavanzo/Pil quale variabile di per sé significativa, senza considerare piuttosto la qualità e la quantità delle varie componenti di spesa.

Recentemente il Patto è stato oggetto di revisione in sede europea, in particolare nel consiglio Ecofin del marzo 2005. Sono previste le circostanze in cui può essere tollerato uno sfondamento, peraltro limitato e transitorio, del tetto del 3% . Questa soluzione però non appare soddisfacente, perché non sono previste regole trasparenti per definire le circostanze citate che sono soggette, volta a volta, al giudizio discrezionale della Commissione. La credibilità del Patto può risulterne sminuita, mentre emerge la possibilità di posizioni conflittuali fra gli stati membri. Inoltre, non è previsto un collegamento diretto agli sfondamenti eventualmente concessi e le finalità delle spese in eccesso, che non sono necessariamente riferite alla crescita e alla competitività. Manovre a sostegno della domanda possono trovare spazio nella nuova formulazione del Patto e queste, come mostrato nei paragrafi precedenti, possono attraverso una maggiore inflazione, nuocere alla stabilità finanziaria dell'intera area.

Più rigorosa appariva la proposta, avanzata dalla delegazione italiana a Ecofin, di introdurre una *golden rule* che consentisse spese pubbliche rivolte alla produttività.

Nelle nostre simulazioni queste spese possono essere efficaci; riproponiamo quindi i nostri calcoli, presentati prima dell consiglio Ecofin citato, nella convinzione che la *golden rule* tornerà ad essere discussa quando gli eventi avranno dimostrato i limiti delle misure recentemente adottate.

Secondo la c.d. *golden rule*, tutti gli investimenti pubblici (ossia l'intero ammontare di risorse in conto capitale) dovrebbero poter essere finanziati in disavanzo, per cui il debito in eccesso

⁵ MAJOCCHI, A. (2001), intervento contenuto ne "Il Patto di stabilità e crescita: interventi critici sulla proposta di modifica di Monorchio-Verde", *Monitor*, n°3, 2001

⁶ E. ROSSI, M. SORGE "Will the Stability Pact Actually work ? A Critical Look at its Underlying Rationale and Inconsistencies" (settembre 1998) Quaderni CeMAsm, n.98.

C. DE BOISSIEU, R. MASERA "Riflessioni su come migliorare il Patto di Stabilità e Crescita", mimeo 2005.

verrebbe ripagato dalla maggior crescita generata dagli investimenti stessi (e dalla contestuale riduzione delle spese correnti). Tuttavia, l'adozione di questa regola si scontra con difficoltà di definizione della componente degli investimenti pubblici in termini di contabilità nazionale, mentre il legame di causazione attraverso il quale gli investimenti pubblici provocano effetti di crescita della domanda non sempre risulta stabile e robusto, nonostante le stime econometriche tendano comunque ad attribuire proprio alla spesa per investimenti (e soprattutto a quella per infrastrutture) i più elevati valori di moltiplicazione del reddito. Una rassegna dei più significativi lavori empirici effettuata dal Cnel⁷ ha evidenziato la difficoltà di individuazione dei tempi necessari affinché *“la politica di accumulazione pubblica si traduca in un innalzamento del potenziale produttivo e in tassi di crescita più elevati”*. In realtà, come ricordato poc'anzi, ciò che conta è più la qualità dell'insieme della spesa pubblica che interagisce con l'economia piuttosto che l'intero ammontare che viene speso per investimenti pubblici.

Una serie di proposte alternative hanno modificato l'impostazione della originaria golden rule, attraverso l'individuazione delle adeguate tipologie di investimenti meritevoli di un trattamento specifico all'interno dei meccanismi di controllo dei conti pubblici.

Una prima versione “ammorbidita” della *golden rule* è stata avanzata da Monorchio e Verde⁸. Secondo gli autori, per un periodo limitato di tempo ed in presenza di una situazione di pronunciato rallentamento ciclico, il saldo programmato nel programma di stabilità dei singoli Membri non dovrebbe contenere le spese per infrastrutture e le spese sostenute per ricerca.

Una proposta alternativa, suggerita in seguito dallo stesso Verde⁹, implica che al saldo di bilancio programmato sia da aggiungere non tanto l'insieme di spese per investimenti quanto solamente quella parte relativa al co-finanziamento nazionale dei fondi strutturali. Rispetto alle proposte precedenti, i benefici che ne deriverebbero sarebbero connessi da un lato alla maggior crescita effettiva e potenziale del paese beneficiario, in quanto si parla di investimenti ad “elevata qualità”, mentre dall'altro verrebbe fornito un formidabile incentivo alle P.A. ad accelerare i tempi di realizzazione degli investimenti previsti dai programmi annuali dei fondi strutturali”. Non va dimenticato però che gli investimenti, soprattutto quelli di natura infrastrutturale, non rappresentano una variabile utilizzabile a fini anticiclici e di stabilizzazione congiunturale: come strumento di politica economica trovano una loro valenza soprattutto quando sono *“selezionati sulla base di*

⁷ CNEL *“Rapporto di previsioni macroeconomiche - autunno 2003”*

⁸ A. MONORCHIO, A. VERDE (2001): “Una proposta per rafforzare il patto di Stabilità e Crescita”, in *Temì di Finanza Pubblica* 2, pag. 13-31, Cacucci Editore, Bari

⁹ VERDE, A. (2002) “Alternatives and Modifications to the Stability and Growth Pact: Some Recent Developments and a New Proposal,” Quadreni di Ricerca OCSM, Roma: Luiss edizioni.

criteri di economicità ed efficienza dal punto di vista della offerta”¹⁰, ma molto meno dal lato della domanda”.

Occorre allora esplicitare meglio quelli che sono i possibili canali di trasmissione attraverso i quali l’attività di rilancio degli investimenti pubblici è in grado di aumentare il potenziale di sviluppo di un’area economica.

Un aumento dello stock di capitale pubblico (rispetto al Prodotto Interno Lordo) determina un corrispettivo miglioramento della produttività totale dei fattori: quest’ultima, infatti, non viene più considerata come una variabile esogena ma viene “endogenizzata” e resa funzione, tra le altre esplicative, dello stesso rapporto tra capitale pubblico e PIL¹¹. La crescita della produttività totale dei fattori non avviene nell’immediato, ma si ripercuote sull’efficienza dell’intera economia solo nel medio-lungo periodo, laddove si assiste ad un innalzamento del livello del prodotto potenziale.

Contestualmente, il miglioramento dell’efficienza tecnica della produzione imprime un’accelerazione anche agli investimenti del settore privato: lo stock di capitale privato aumenta il suo rendimento e la connessa crescita della produttività spinge al rialzo la quantità di capitale desiderato nel complesso. Il processo di accumulazione degli investimenti privati che ne consegue ha inoltre ulteriori effetti positivi sulla TFP, innescando un circolo virtuoso per l’intero apparato produttivo.

Anche dal lato della domanda i maggiori investimenti necessari alla costituzione del più alto livello dello stock di capitale desiderato hanno un effetto espansivo (seppure con effetti non sempre immediati), per cui nel lungo periodo viene assicurata la convergenza tra livello del prodotto effettivo e livello del prodotto potenziale.

Allo studio di tali effetti è dedicata la nostra simulazione che, contemporaneamente, si interroga sulla possibilità che lo stimolo positivo proveniente da maggiori investimenti pubblici sia in grado di generare incrementi di entrate tali da non porre in serio pericolo la tenuta della finanza pubblica.

La risposta al nostro quesito passa prioritariamente per una stima degli effetti degli investimenti pubblici sulla TFP

Il nostro modello econometrico presenta una parte relativa alla componente di offerta caratterizzata dalla funzione della produzione, attraverso il contributo della TFP e dei fattori capitale e lavoro ed una componente di domanda data dalla tradizionale equazione keynesiana. Vi è

¹⁰ BUTI M. (2001), intervento contenuto ne “Il Patto di stabilità e crescita: interventi critici sulla proposta di modifica di Monorchio-Verde”, *Monitor*, n°3, 2001.

¹¹ Ciò avviene nei modelli che fanno riferimento in particolar modo all’approccio della contabilità della crescita. In tali modelli, la Produttività Totale dei Fattori (TFP) viene calcolata, attraverso una metodologia standard, come il residuo di una funzione di produzione. Successivamente la crescita della TFP viene messa in relazione con misure di investimento pubblico, nell’ipotesi che una maggiore diffusione del capitale pubblico, sotto forma ad esempio di infrastrutture, possa avere un effetto sull’efficienza degli altri fattori produttivi.

poi il blocco relativo alla domanda dei fattori in termini reali; l'inflazione viene calcolata attraverso lo scostamento delle due componenti di PIL.

Accanto a questo blocco di equazioni che descrivono l'economia, vi è la parte relativa alla fiscalità delle entrate dirette dove vengono stimate delle basi imponibili aggregate suddivise per famiglie e imprese; attraverso l'applicazione di aliquote implicite si ottengono i relativi gettiti.

L'esercizio econometrico prevede che gli investimenti pubblici vengano incrementati di 5 miliardi di euro per anno, cioè circa 0,5 punti percentuali del Pil reale, su un periodo di programmazione economica quadriennale (in analogia con il DPEF). Il sentiero di riferimento è dato da una simulazione di base che, rispetto al quadro macroeconomico riportato nei documenti ufficiali attualmente disponibili, fornisce valori leggermente meno ottimistici per quanto riguarda il tasso di crescita reale dell'economia nell'arco del quadriennio di simulazione, mentre, per quanto concerne le poste di Finanza Pubblica, è stato adottato un andamento non dissimile dal quadro tendenziale presentato nel Dpef e coerente con gli aggiornamenti programmatici – limitati al Settore Statale – contenuti nella manovra finanziaria.

I risultati della simulazione sono riportati alla tabella 2.4.1 che riporta i differenziali dei tassi di crescita tra le due simulazioni. L'iniziale incremento di investimenti pubblici crea degli effetti nominali che sospingono il lato della domanda dell'economia innalzando il tasso di crescita del Pil a prezzi correnti dello 0,45%; questo effetto nominale tende in parte a contrastare le maggiori uscite grazie ad un rientro di gettito indotto da una espansione nominale delle basi imponibili anche se ancora insufficiente a bilanciare i maggiori oneri. L'effetto è di un peggioramento del rapporto avanzo primario/Pil, rispetto al sentiero di base, di tre decimi di punto.

Tab. 4.1 Effetto dell'incremento degli investimenti pubblici (5 ml€ all'anno)⁽¹⁾

	I	II	III	IV
CONSUMI	0,00	0,29	0,51	0,56
INVESTIMENTI	-0,10	0,44	0,86	0,96
SALDO DELLE PARTITE CORRENTI	-0,20	-1,16	-3,54	-2,18
INFLAZIONE% ⁽²⁾	0,25	0,20	0,16	0,09
VARIAZIONE TFP	0,00	0,02	0,19	0,28
PIL	0,20	0,15	0,41	0,58

(1) differenza dei tassi di crescita reali dal benchmark

(2) tasso di crescita del deflatore

Elaborazione Creg

Tab. 4.2 Effetto della simulazione sui conti pubblici

	I	II	III	IV
INDEBITAMENTO NETTO/PIL	-0,32	-0,34	-0,25	-0,22
DEBITO/PIL	-0,32	-0,66	-0,90	-1,11

(1) scostamenti dal benchmark

Elaborazione Creg

La maggiore domanda nominale contribuisce a stimolare anche il lato dell'offerta, pur in misura ancora contenuta, per effetto dell'adeguamento dei fattori della produzione in particolare dell'occupazione; la maggiore pressione dal lato della domanda rispetto all'offerta è responsabile dell'incremento dell'inflazione di 25 punti base rispetto alla simulazione benchmark. È da notare che, fino al secondo anno, persiste una situazione di tipo "keynesiano", laddove non si esplicano ancora gli effetti positivi indotti dagli investimenti pubblici nella componente TFP; tuttavia un ulteriore aggiustamento nell'uso dei fattori produttivi consente un'ulteriore espansione del prodotto reale, portando il differenziale dei tassi di crescita rispetto al benchmark allo 0,20%.

Nel periodo successivo comunque, si iniziano a far sentire i primi effetti positivi dell'incremento della componente TFP; il Pil di offerta inizia a crescere in maniera più consistente e questo consente di ridurre la pressione inflazionistica. Negli anni successivi questo effetto si consolida e porta il tasso di crescita del Pil in termini reali a +0,15% e + 0,41% nei successivi periodi della simulazione rispetto al benchmark.

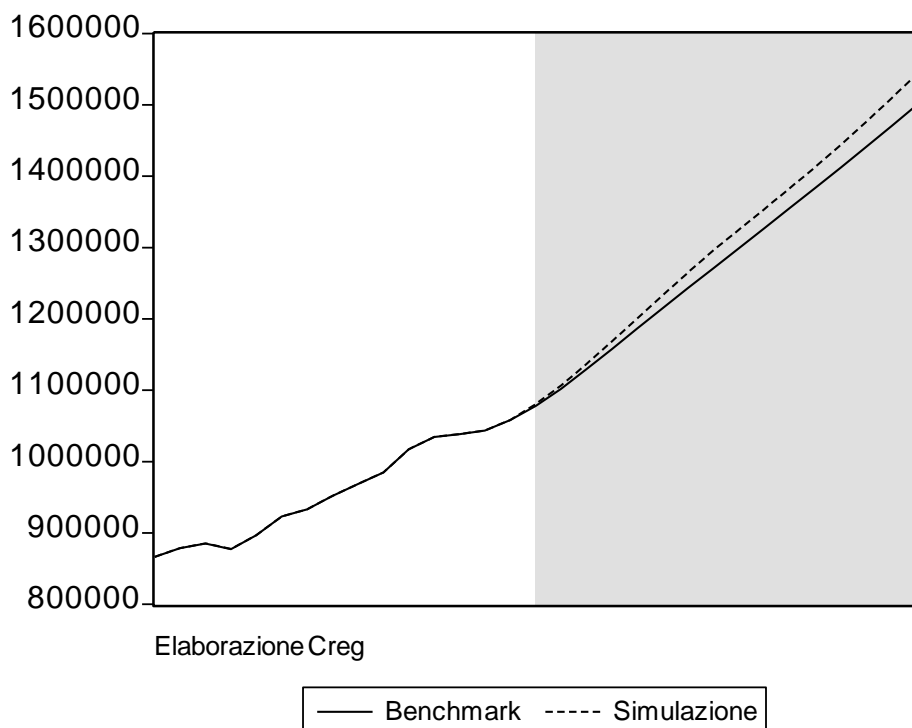
Il risultato degli investimenti pubblici è quindi quello di creare una variazione permanente del tasso di crescita del Pil reale dello 0,58% a regime. Questo risultato era atteso visto l'impatto positivo che tali investimenti esercitano sulla TFP e quindi sul Pil di offerta. Quello che era meno scontato è se questa maggior crescita è in grado di garantire un maggior gettito tale da compensare le maggiori uscite. Nel breve periodo analizzato c'è un effettivo peggioramento della finanza pubblica, anche se non tale da pregiudicare gli obiettivi di stabilità, ma la tendenza è comunque quella di un rientro progressivo nei conti pubblici nel momento in cui viene adeguatamente sostenuta la crescita reale grazie alla componente di progresso tecnologico. Gli effetti nominali, quindi, non riescono a garantire la tenuta dei conti se non sono accompagnati, o meglio sostituiti, da un'effettiva crescita della produttività dei fattori. Da questo punto di vista, le politiche di sostegno alla spesa per infrastrutture, formazione e ricerca e sviluppo appaiono l'unica strada credibile per garantire spazi pubblici di intervento senza negative retroazioni sulla finanza pubblica nel medio e lungo periodo.

Per quanto concerne la spesa per interessi, l'ipotesi di finanziamento di queste maggiori uscite è attraverso emissione di nuovo debito, essendo poco credibile una copertura derivante da un aggravio delle imposte. Il profilo della spesa interessi nella simulazione quindi risulta più alto rispetto al sentiero benchmark a causa dell'innalzamento dei tassi sui titoli scaturente sia dalle esigenze di maggiore copertura sia dalla maggior crescita dell'economia. Il profilo dei tassi è stato calcolato attraverso un modello di gestione del debito pubblico che modella il mercato dei titoli di Stato nelle varie tipologie. Il profilo dei tassi ottenuto in previsione è conseguente ad una ipotesi di composizione della copertura calcolata su base storica, nell'ipotesi quindi che il Tesoro mantenga invariato il debt management. Nella simulazione benchmark, il tasso medio sui titoli di Stato subisce un incremento di circa 20 punti base, incrementando quindi gli oneri per il servizio del debito pubblico.

Il ridotto orizzonte di pianificazione insito nel DPEF non consente di allungare ulteriormente il periodo di simulazione per cogliere gli effetti di medio lungo termine della relazione esistente tra maggiori investimenti pubblici, performance economica e saldi di bilancio. In mancanza di ipotesi credibili sugli andamenti dei conti pubblici, in particolare sulle uscite totali, le quadrature di bilancio diventano arbitrarie e quindi non informative. Tuttavia, conti pubblici a parte, si può comunque estrapolare dei sentieri a più lungo termine in termini di equilibri parziali, tenendo cioè ferme le poste di bilancio e concentrandosi sul sotto-modello che descrive gli andamenti del Pil sia di domanda che di offerta. Il grafico 2.4.1 riporta i risultati di una simulazione compiuta fino a 15 anni di distanza; più correttamente si tratta di un esercizio di dinamica comparata, dove, dato un sentiero di riferimento, si analizzano gli effetti di uno shock permanente di 5 miliardi di euro di maggiori investimenti pubblici sia sulla dinamica di transizione che sullo stato stazionario.

Il grafico mostra che l'economia descritta dalle equazioni del modello non ha radici unitarie, dato che la risposta allo shock fornisce percorsi di convergenza condizionale non esplosivi. A fronte infatti di una modifica strutturale della quota di investimenti pubblici sul Pil la dinamica di aggiustamento porta abbastanza velocemente verso un percorso di crescita di lungo periodo caratterizzato da uno stato stazionario più alto. Il differenziale dei tassi di crescita tra i due sentieri si stabilizza intorno ad uno 0,5% in media annua dopo circa 10 anni; il gap positivo di crescita è costante, per cui le due dinamiche di transizione restano permanentemente distanti con uno scarto relativo e assoluto costante. In altri termini, la dinamica della simulazione si comporta secondo i dettami del modello neoclassico di crescita: dato un percorso di crescita bilanciato, uno shock non esplosivo porta il modello a crescere su un percorso bilanciato più alto, senza modificare la natura dinamica del processo di convergenza.

Graf. 4.1 Simulazione di medio-lungo termine (da 0 a 15 anni) del Pil reale



5 Gli incentivi

5.1 Struttura degli incentivi e finanziamento pubblico alle PMI

Il sistema degli aiuti pubblici alle imprese attraversa un periodo di ripensamento tra selettività e generalità degli interventi e tra livelli di intervento (Europa, nazionale o regionale). Gli obiettivi di Lisbona spingono affinché il sistema degli incentivi aiuti essenzialmente l'innovazione tecnologica e la riduzione dei divari di sviluppo. La quantificazione delle spese per incentivi alle imprese va distinta in "contributi alla produzione" (spese correnti) e "trasferimenti in conto capitale" (spese in conto capitale). Occorre tener conto anche le diverse modalità di erogazione e il soggetto erogante (lo Stato, le Regioni, l'Unione Europea) e che si sono ampliate le quote di risorse dirette delle Amministrazioni locali destinata alle imprese.

Il Ministero delle Attività Produttive ha redatto, nel giugno 2004, il rapporto sullo stato degli incentivi. Negli ultimi anni, in Italia, “la quota degli aiuti pubblici rispetto al PIL si è sensibilmente ridotta, passando da un valore medio dello 0,61% nel triennio 1997- 99 allo 0,38% nel 2002”. Questo porta il nostro paese al di sotto della media UE (0,39%) La quota di aiuti è maggiore in Germania (0,56%) e Francia (0,42%).

Tab. 51 Struttura degli incentivi
(milioni di euro)

	1999	2000	2001	2002	2003	TOTALE
Domande approvate ¹	158177	117744	157380	234051	116322	783674
Agevolazioni concesse	8785.0	4846.9	10966.2	11062.2	8168.0	43828.3
Agevolazioni erogate	4320.1	4567.1	5714.2	7466.8	5799.2	27867.4
Investimenti attivati	30962.1	16627.1	37356.6	36448.3	29260.5	150654.6
Effetto di leva sugli investimenti ² (%)	13.95	27.47	15.30	20.49	19.82	18.50

¹ in numero

² rapporto tra agevolazioni erogate e investimenti attivati

Fonte: Map

Per quanto riguarda l'efficacia degli incentivi, nel 2003 il complesso delle risorse pubbliche attribuite alle imprese ha generato (vedi tab. 3.1.1) 29.250 milioni di euro di investimenti (150.655 nel quinquennio 1999-2003). La distribuzione per tipologia di imprese nel 2003 evidenzia che il 42,8% degli investimenti riguarda le piccole imprese, il 16,1% le medie imprese e il 25,2% le grandi imprese.

Per quanto riguarda gli investimenti attivati dalle agevolazioni osserviamo:

- Una diminuzione tendenziale degli investimenti attivati

l'ammontare complessivo degli investimenti agevolati, nel periodo 1999-2003, è di oltre 150.000 milioni di euro. Dopo la forte crescita nel 2001, rispetto al valore particolarmente contenuto dell'anno precedente, gli investimenti hanno registrato, nel 2002, una riduzione minima nel 2002 (-2,4%) e più consistente nel 2003 (-19,7%);

- Una riduzione, nel 2003, meno accentuata nel Mezzogiorno (-10,1%)

la percentuale di investimenti attivati (sul totale Italia) aumenta al 50,7%, dal 45,6% dell'anno precedente

- L'effetto di leva ¹² è variabile negli anni, con una media del 18,50% nel quinquennio 1999-2003.

¹² Pari al rapporto fra le agevolazioni erogate e gli investimenti attivati

l'intensità media delle agevolazioni (rapporto tra gli importi delle agevolazioni concesse e gli investimenti attivati) nel 2002, a livello nazionale, è del 27,9%; più alta nel Mezzogiorno (36,6%) rispetto al Centro-Nord (17,5%);

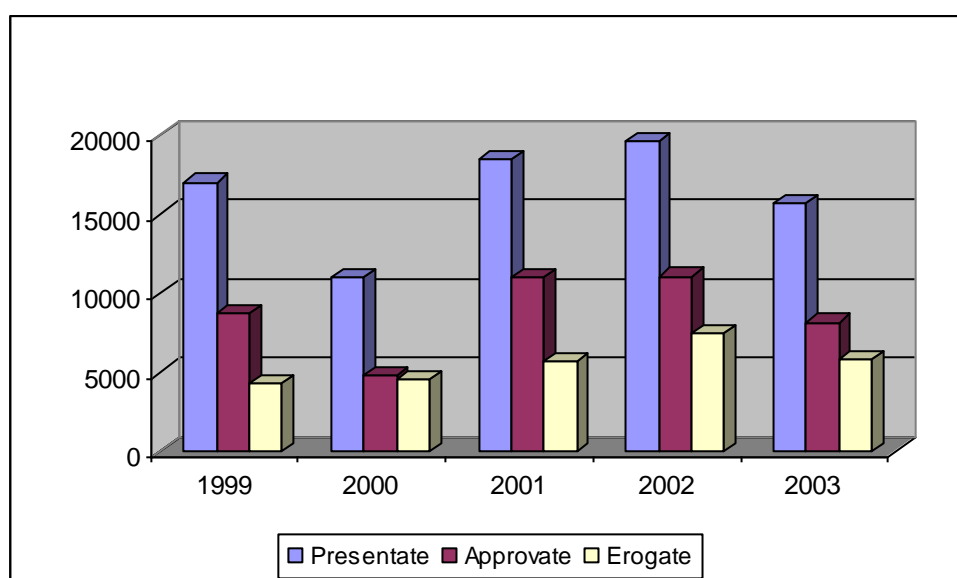
- Bassa qualità delle domande

circa la metà dei fondi domandati non viene approvata (vedi graf. 3.1.1)

- Bassa efficienza del sistema di selezione

circa il 38% dei fondi concessi non viene erogato (media 1999-2003 vedi tab. 3.1.1 e graf. 3.1.1)

Graf. 5.1 Dinamica delle agevolazioni 1999-2003 (Ml euro)



Fonte: MAP

Da quanto osservato emerge che le politiche degli aiuti pubblici si sono indirizzate sostanzialmente su due obiettivi fondamentali per il nostro Paese: il recupero dei differenziali di sviluppo, il sostegno alla ricerca e sviluppo. Emergono altresì segnali di una bassa efficienza degli aiuti, che sembra essere il risultato sia di una bassa qualità o appropriatezza dei progetti per i quali si richiede il finanziamento, sia dell'inadeguatezza della gestione degli aiuti approvati, che fallisce in circa il 38% dei casi nel completamento delle operazioni di sostegno.

Nella sezione che segue verranno approfonditi alcuni aspetti del meccanismo di erogazione degli aiuti e delle agevolazioni che metteranno in evidenza i fattori potenzialmente responsabili delle inefficienze e difficoltà sopra sperimentate.

5.2 I livelli di intermediazione insiti nel finanziamento pubblico alle PMI

In questa sezione forniamo un breve analisi delle possibilità di accesso al finanziamento pubblico alle PMI, concentrando la nostra attenzione alle sovvenzioni finalizzate all'attività di investimento in generale ed in innovazione tecnologica in particolare. Vedremo come, fonti eterogenee di erogazione, livelli istituzionali diversi e il numero di intermediazioni che si frappongono tra l'istituzione erogatrice all'impresa sovvenzionata siano fattori di rigidità e ritardo rilevanti nel meccanismo di erogazione. Tali ritardi possono di fatto scoraggiare e limitare l'uso dei fondi pubblici a sostegno delle imprese, con effetti negativi in termini di capacità di investimento e di innovazione delle PMI, che rappresentano la gran parte del panorama produttivo italiano.

Nominalmente, le PMI ricevono fondi sia direttamente, sia indirettamente, attraverso la mediazione di broker istituzionali. Il primo caso ha tuttavia portata di fatto limitata, e ha rilevanza principalmente per programmi di salvataggio di imprese in crisi.

Per quanto riguarda l'erogazione di aiuti finalizzati al sostegno dell'attività di investimento e innovazione, l'erogazione diretta è prevista in qualche caso da fondi di fonte municipale (L. 135/01, L. 730/85 ...) e regionale (L. 4/97, L. 6/99, L. 7/00 ...), di rilevanza limitata in termini quantitativi, e nel caso degli interventi della Commissione Europea attraverso i programmi *Global Loans*, diretti principalmente al sostegno di grandi investimenti e *FP6*, che è un programma il cui scopo è precisamente quello della sovvenzione all'attività di ricerca e sviluppo. La forma tipica dell'aiuto in tutti questi casi è quello delle sovvenzioni.

Passando all'erogazione di fondi per procedura indiretta, la cui rilevanza in termini quantitativi è maggiore, il panorama istituzionale si fa più ampio e complicato.

Con riferimento esclusivo alle erogazioni per sostegno all'investimento e all'innovazione, possiamo distinguere *i*) le erogazioni indirette che fanno uso di livelli di governo diversi (non necessariamente ma generalmente gerarchicamente ordinati) nella mediazione *ii*) da quelle che fanno uso di mediatori istituzionali, quali banche commerciali o agenzie appositamente costituite.

Appartiene al primo caso il meccanismo di erogazione di fondi dello Stato che avviene sulla base della L. 1329/65 (Legge Sabatini) per il sostegno all'acquisto di macchinari, che utilizza quali mediatori le Regioni. Sempre alle Regioni viene attribuito il ruolo di mediazione nel credito/sovvenzione nel caso dei finanziamenti erogati dalla Commissione Europea per grandi investimenti nell'ambito delle erogazioni indirette stabilite dal progetto *Global Loans*. In entrambe le fattispecie di erogazione qui considerate la forma di sovvenzione è quella dell'agevolazione al credito.

Appartengono al secondo caso la maggior parte delle erogazioni indirette. Nella maggior parte dei casi considerati esse, pur avendo origine in una istituzione pubblica quale Commissione Europea, Governo nazionale, Regione o municipio, vengono erogate attraverso il Medio Credito Centrale, che a sua volta si serve delle Banche Commerciali o delle sue affiliazioni regionali. Con riferimento esclusivo alle erogazioni finalizzate al sostegno all'investimento e all'innovazione (quindi non considerando le erogazioni per il sostegno alle aree depresse, per interventi per l'equità di genere e per l'ambiente), possono essere menzionate le erogazioni che avvengono sulla base della L. 1329/65, finalizzate all'attività di investimento in macchinari e che gravano su fondi regionali, quelle stabilite dalle L. 46/82 e L. 297/99, finalizzate all'innovazione tecnologica e che gravano sul bilancio dello Stato e gli aiuti stabiliti dalla L. 388/2000, di origine Statale, aventi finalità di sostegno all'innovazione delle tecniche informatiche e di vendita (e-commerce).

Altre erogazioni avvengono attraverso la mediazione di Sviluppo Italia, che negli ultimi anni ha visto mutare in parte la sua missione istituzionale da organismo per la liquidazione di imprese pubbliche in difficoltà a quello per la mediazione nel sostegno alle PMI, come avviene nel caso di numerose erogazioni stabilite in base ad altrettante leggi che non è il caso di elencare in questa breve trattazione. Sviluppo Italia interviene, accanto alle banche commerciali, anche nell'erogazione dei fondi europei per il sostegno agli *start-ups*, come nel caso dei programmi *Global Loans*, *Seed Capital*, e *ETF*.

Per quanto riguarda l'entità del ricorso agli aiuti e sovvenzioni, e concentrando l'attenzione esclusivamente su quelli diretti al sostegno degli investimenti, dell'innovazione e della ricerca tecnologica, si rileva che, tra le modalità più rilevanti, circa il 28% delle PMI utilizzano le possibilità stabilite dalla L. 1329/65 per il sostegno alla propria attività di investimento in macchinari, mentre sono solo il 10% quelle che fanno ricorso alle agevolazioni stabilite in base alla L. 46/82 per il sostegno all'attività di innovazione tecnologica. Come si nota, le fonti più utilizzate originano da misure adottate in contesti storici piuttosto lontani, il che induce a chiedersi se esse riescano ancora a rispondere pienamente alle necessità della mutata struttura produttiva della nostra economia.

Al di là della frammentazione e delle inefficienze potenzialmente connesse ai molti livelli di mediazione per l'ottenimento delle agevolazioni¹³, una ulteriore considerazione sembra ancora più rilevante ai fini della definizione dell'efficienza ed efficacia del sistema degli aiuti e sovvenzioni. È infatti lecito chiedersi se le fonti di erogazione e i mediatori istituzionali siano sempre organismi competenti nelle materie per le quali l'erogazione di fondi o aiuti è richiesta, se essi si basino su

¹³ Si consideri che i tempi minimi di erogazione di un finanziamento o sovvenzione in Italia sono pari a circa 6 mesi, mentre negli Stati Uniti, per procedure di accredito analoghe i tempi di attesa minimi sono dell'ordine di due settimane.

discrezionalità competente o su procedure standard di accredito, oppure se si servano di ulteriori strutture di consulenza nel processo decisionale per l'erogazione. C'è il rischio che il grado di mediazione nominale, in altri termini il numero teorico di passaggi tecnico-burocratici di una pratica di approvazione, sia inferiore a quello reale e che comunque la sua esistenza sia indipendente da considerazioni intorno alle competenze specifiche per l'attribuzione di aiuti e sovvenzioni.

Alcuni dei punti critici accennati sono stati pienamente considerati nella proposta di riordino degli strumenti di incentivo avanzata dal Ministero delle Attività Produttive. L'argomento viene peraltro preso in considerazione, seppur indirettamente, nel piano di azione del Governo in materia di competitività, definito "pacchetto per la competitività".

Nelle sezioni che seguono prenderemo in considerazione entrambe le proposte, circoscrivendo l'attenzione al problema qui trattato e, alla luce dell'evidenza e dei ragionamenti fin qui prodotti, ne forniremo una breve analisi critica.

5.3 La proposta di riordino del MAP

Secondo il MAP "la numerosità degli strumenti non trova riscontro negli altri paesi UE e non appare compatibile con obiettivi di efficienza, innanzitutto per quanto riguarda l'allocazione delle risorse. Una certa dispersione sul piano dell'attuazione delle politiche si osserva anche con riguardo alla numerosità dei soggetti e delle Amministrazioni che gestiscono interventi agevolativi a favore del sistema produttivo, a livello centrale e a livello regionale. Il processo di riordino, razionalizzazione e semplificazione dell'intero sistema richiede azioni mirate e di ampia portata, che devono riguardare strumenti e obiettivi delle politiche degli aiuti pubblici, risorse finanziarie e modalità di intervento, meccanismi procedurali e aspetti organizzativi."

I suggerimenti quindi proposti dal rapporto sono essenzialmente:

- concentrazione delle risorse su pochi strumenti efficienti, coerenti rispetto agli obiettivi da perseguire, efficaci nei meccanismi di selezione;
- concentrazione degli obiettivi, indirizzando gli interventi verso la ricerca e l'innovazione, la riduzione dei divari territoriali di sviluppo, il rafforzamento e la crescita dimensionale delle PMI, l'internazionalizzazione;
- specializzazione degli interventi, in funzione di tali obiettivi e di una più equilibrata articolazione fra strumenti selettivi e automatici, anche in relazione all'intensità e alla tipologia delle agevolazioni;

- semplificazione delle procedure e degli schemi operativi e organizzativi, anche attraverso una concentrazione delle funzioni gestionali su pochi soggetti;
- un più forte coinvolgimento del sistema bancario, non solo in relazione alla gestione di strumenti agevolativi, ma per un sostegno finanziario continuo alle imprese, soprattutto nel Mezzogiorno.

Questi obiettivi sono tutti condivisibili, ma le critiche riguardano l'efficacia degli interventi. Il principale problema, evidenziato dai dati riportati nella sezione precedente, attiene alla qualità dei progetti presentati dalle imprese. Le domande sono soprattutto (numericamente) quelle delle imprese medio-piccole, in particolare sono poche le domande delle piccole imprese. Le domande sono frammentate e numericamente (ma non in ammontare) prevalgono quelle del settore dei servizi. Il tipo di innovazione sottostante non è necessariamente di tipo high-tech. Buona parte dei progetti non viene attuata: il 38% dei fondi concessi non viene di fatto erogato. Emergono anche qui problemi sulla qualità della "domanda" di innovazione, soprattutto nelle piccole imprese. Migliorare la struttura dell'offerta di incentivi è senz'altro necessario, ma non è possibile snellire, finalizzare, rendere più selettivo il processo di erogazione degli incentivi se a monte non ci sono progetti qualificati di innovazione.

Infine, affidare il processo di selezione in misura maggiore al sistema bancario, può senz'altro migliorare la selezione dei progetti. Occorre però osservare che nel già nel sistema attuale una parte degli incentivi passa attraverso le banche commerciali, ma che non è facile selezionare buoni progetti se buoni progetti non ci sono. Il rischio è che le banche, in assenza di progetti veramente innovativi, finiscano per finanziare progetti a scarsa valenza in termini di produttività, sfruttando l'offerta di agevolazioni per conseguire comunque un margine di intermediazione, che costituisce il loro obiettivo di impresa. Per lo stesso motivo, si può temere che le banche finanzino i progetti con maggiori garanzie reddituali, e non necessariamente quelli con maggiore contenuto di innovazione, che comportano margini di rischio più elevati. Si prospetta il rischio che le agevolazioni, analogamente a quanto avvenuto negli anni ottanta (legge 675/1977) in assenza di un chiaro indirizzo industriale e tecnologico, favoriscano i processi di ampliamento e ristrutturazione più che quelli innovativi, con, in alcuni casi, la sostituzione del finanziamento pubblico a quello privato in attività di investimento in ricerca e sviluppo. Pur non potendosi negare il ruolo svolto dalle agevolazioni per la ristrutturazione delle grandi imprese negli anni ottanta, non si può nascondere la non-ottimalità di un processo siffatto per la competitività di lungo periodo. Le trasformazioni avvenute nell'economia italiana negli anni novanta, con il decentramento produttivo e l'affermarsi delle PMI, hanno implicazioni poco favorevoli sulla capacità innovativa e di sfruttamento delle

economie di scala, rendendo più evidente la necessità che le PMI siano in grado di presentare domande di incentivi riferite a progetti veramente innovativi.

5.4 Il “pacchetto per la competitività” del Governo

Il “pacchetto competitività” recentemente presentato dal Governo alle parti sociali, nella sua generalità ha comunque toccato alcuni punti che lasciano intravedere le modalità secondo le quali gli aiuti e i finanziamenti per l’innovazione e la competitività saranno gestiti.

Per quanto riguarda la ricerca scientifica, si è visto che viene stabilito che una quota pari ad almeno il 30% del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese è destinata al sostegno di attività, programmi e progetti strategici di ricerca e sviluppo delle imprese da realizzare congiuntamente a soggetti della ricerca pubblica. Inoltre, al fine di favorire il sostegno privato al sistema della ricerca pubblica, le donazioni a favore di università, enti di ricerca e istituzioni universitarie diventano integralmente deducibili dal reddito imponibile. Gli atti di trasferimento a titolo gratuito a favore di università, istituzioni universitarie ed enti di ricerca saranno inoltre esenti da tasse e gli oneri notarili relativi a tali donazioni saranno ridotti del 90%.

Per quanto riguarda la concessione di agevolazioni si stabilisce che essa verrà attribuita seguendo i seguenti principi: a) il contributo in conto capitale deve essere inferiore o uguale al finanziamento con capitale di credito, composto, per pari importo, da un finanziamento pubblico agevolato e da un finanziamento bancario ordinario a tasso di mercato; b) i criteri generali e le modalità di erogazione del finanziamento saranno fissati dal CIPE; c) il tasso di interesse non potrà essere inferiore allo 0,5% annuo; d) è previsto l’impegno creditizio per i soggetti che valutano positivamente le istanze di ammissione; e) gli indicatori per la formazione di graduatorie devono essere limitati nel numero, verificabili e tali da premiare chi fa il minor ricorso al contributo in conto capitale.

Il piano d'azione del Governo attribuisce quindi al CIPE le funzioni di "Comitato per lo sviluppo" delle piccole e medie imprese e dei distretti: esso coordina i finanziamenti e stabilisce le caratteristiche delle iniziative beneficiarie del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese. Si evince inoltre che il CIPE può anche "destinare parte delle risorse del Fondo partecipazione al capitale di rischio ad interventi per la preparazione, l’avvio e lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali ad elevato contenuto tecnologico."

Il problema di questo approccio è di nuovo quello che abbiamo segnalato quando abbiamo discusso i meccanismi di erogazione dei sostegni già previsti. È lecito chiedersi se il CIPE costituisca una struttura adeguata al ruolo che deve svolgere, se essa potrà assumere non solo la funzione di arbitro

nell'attribuzione dei progetti, ma anche quello di valutatore e consulente competente delle attività per le quali si richiede il sostegno finanziario. È difficile pensare che il CIPE sia in grado di indicare i soggetti, le quantità e i settori per l'investimento in ricerca, nonché di svolgere un ruolo di coordinamento efficiente degli investimenti nel complesso sistema delle piccole e medie imprese italiane. Si corre il rischio di duplicare meccanismi già esistenti e quindi i problemi ad essi associati, già discussi nel paragrafo dedicato all'analisi dei meccanismi di erogazione e mediazione dei fondi, quindi di aumentare ulteriormente i vincoli di natura amministrativa.

Inoltre, non si capisce come possano essere instaurati quei meccanismi di incentivazione che potrebbero provenire dall'utilizzo di altre forme di coordinamento decentrato, che riteniamo debbano favorire l'innovazione attraverso una compartecipazione parziale al finanziamento e al rischio di investimento. Per non ripetere soluzioni ed errori del passato è infatti necessario che erogatore e beneficiari abbiano interessi che vadano nella stessa direzione e che il loro rapporto sia sostenuto da competenze specifiche.

È evidente che il CIPE, per le funzioni che svolge istituzionalmente, potrà costituirsi in strutture competenti e adeguate, ma questo richiederà inevitabilmente tempi ed investimenti aggiuntivi.

Nella sezione che segue suggeriamo una soluzione alternativa, centrata sulla costituzione di "comitati" o "agenzie" per l'innovazione che abbiano i caratteri qui tratteggiati.

5.5 Un ruolo potenziale per le "agenzie per l'innovazione"

Il limite principale che sembra emergere dall'analisi dei meccanismi per l'erogazione degli aiuti all'innovazione sembra essere, oltre a quello delle inefficienze e dei ritardi connessi ai molti livelli di mediazione, quello dell'assenza di una struttura che sia competente nelle materie specifiche per le quali le erogazioni e gli aiuti vengono richiesti. Chiunque sia l'organismo che effettua la valutazione, dall'analisi ora fornita non sembrano emergere organismi che abbiano competenze specifiche in materia di investimento ed innovazione.

In tal senso, le Agenzie per l'innovazione, costituiscono una realtà già esistente a livello europeo, come nel caso dei BIC (*Business Innovation Centers*) e degli IRC (*Innovation Relay Centers*), anche se non ancora unitaria e di cui non sempre si hanno informazioni adeguate.

Il ruolo svolto in materia di innovazione e tecnologie da queste agenzie è molteplice e può essere riassunto nella facilitazione dei processi di innovazione attraverso sostegno informativo, progettuale e finanziario. Esse hanno, a differenza di altri organismi, competenze specifiche in materia di innovazione tecnologica e ricerca scientifica e pertanto potrebbero costituire una soluzione valida nella logica della gestione dei fondi per l'investimento produttivo e innovativo.

Oltre all'erogazione, le agenzie potrebbero infatti svolgere un ruolo attivo in diverse direzioni, aggiuntive rispetto a quella di mera erogazione degli aiuti:

- identificazione di domanda ed offerta di tecnologie specifiche e locali;
- facilitazione delle partnership tecnologiche internazionali e sostegno nelle fasi di trasferimento tecnologico;
- sostegno alle fasi di produzione acquisizione e cessione tecnologica, quindi nella stipula di accordi tecnologici.

In altri termini, le agenzie per l'innovazione potrebbero affiancare alla funzione di erogazione un ruolo attivo nella promozione della cooperazione tecnologica a livello internazionale e nella semplificazione all'accesso alle informazioni e alle soluzioni disponibili in materia di ricerca, innovazione e tecnologia.

Per quanto riguarda l'attività di investimento ed innovazione tecnologica, guardando ai flussi in entrata, cioè le imprese che richiedono l'acquisizione di tecnologie, le agenzie potrebbero fornire servizi per l'identificazione di bisogni locali, per la ricerca dell'offerta appropriata e per l'assistenza nelle fasi di stipula contrattuale ed implementazione tecnica.

Per il collocamento dell'innovazione prodotta, cioè per i flussi in uscita, il ruolo delle agenzie potrebbe concentrarsi sia sull'identificazione degli sbocchi e sull'assistenza in fase di negoziazione e implementazione, sia nella ricerca delle direzioni più convenienti per l'investimento in ricerca che è alla base dell'offerta tecnologica.

In parte queste funzioni vengono svolte dai BIC e dagli IRC, anche se la loro portata è limitata, poiché l'accesso ai loro servizi avviene su base volontaria e non è sempre stimolato dalla possibilità di accedere a fondi per l'innovazione.

Queste strutture potrebbero essere rafforzate, oppure potrebbero esserne costituite delle nuove che abbiano le funzioni specifiche di valutazione dei progetti di investimento tecnologico, di decisione in ordine all'attribuzione delle sovvenzioni e di consulenza per tutta la fase di implementazione effettiva. Le agenzie potrebbero essere costituite da enti di ricerca pubblici e privati e finanziate dal sistema pubblico stesso, come avviene di solito, oppure potrebbero agganciare la loro redditività alle erogazioni e consulenze effettuate. In questo modo verrebbe costituito un ulteriore incentivo all'utilizzo dei fondi per l'innovazione e l'investimento, in tal caso anche a capo delle agenzie. Si potrebbe pensare ad un sistema per il quale l'agenzia trattiene una percentuale della sovvenzione/aiuto e recepisce un compenso, pur ridotto, per la sua attività di consulenza. Il grado di autonomia potrebbe peraltro essere solo parziale, nel senso che parte dei costi e delle attività potrebbero comunque ricevere una copertura pubblica.

In definitiva, quello delle agenzie per l'innovazione potrebbe costituire una soluzione percorribile efficace per l'attuazione di un programma di rilancio delle capacità innovative e competitive delle imprese del nostro paese.

Conclusioni e dibattito

Riassumiamo qui le principali conclusioni dello studio del CREG e riportiamo i più importanti spunti critici scaturiti dal dibattito svolto con i discussant.

Le politiche a sostegno della domanda, quali quelle contenute nella finanziaria 2005 e annunciate (ora in discussione) per il 2006 non sono in grado di promuovere la crescita dell'economia in generale, in particolare di stimolare la competitività del paese. Nell'attuale fase di scarsa competitività internazionale dell'Italia gli effetti sono di peggioramento della bilancia commerciale e di tensioni sui prezzi.

Stimoli diretti alla ricerca e sviluppo possono incrementare la Produttività Totale dei Fattori e quindi la competitività. La relazione tra spesa in ricerca e sviluppo e TFP è tuttavia non così forte in Italia come in altri paesi. Ciò è vero a livello aggregato a causa di esternalità negative (mancanza di infrastrutture, scarsa ricerca pubblica e privata) ma non significa che le imprese italiane non siano efficienti nel processo di innovazione. Le imprese che innovano (quelle medie e grandi in particolare) mostrano un buon grado di efficienza nella selezione degli investimenti in ricerca e sviluppo, con conseguenti guadagni di produttività.

Sgravi fiscali collegati agli investimenti in ricerca e sviluppo sono efficaci a promuovere un incremento di produttività in una misura limitata nel dato aggregato. Ciò è dovuto alla scarsa "domanda" di innovazione da parte delle piccole imprese, che non sfrutterebbero gli sgravi fiscali per la mancanza di progetti innovativi. E' questo il caso che richiede interventi micro-strutturali per promuovere esternalità positive. Ciò non significa che gli sgravi fiscali siano inutili: le imprese che operano in mercati competitivi mostrano una buona capacità di investimento in innovazione. Uno sgravio fiscale strettamente collegato agli investimenti in ricerca e sviluppo stimola l'innovazione (riducendone il costo marginale) per quelle imprese che meglio sanno tradurla in produttività, mettendo in atto un processo di autoselezione degli investimenti migliori per le imprese migliori. Uno sgravio fiscale di questo tipo può attivare quindi meccanismi di mercato con risultati settorialmente e individualmente apprezzabili, pur se non risolutivi a livello complessivo.

Nel dibattito intorno alle politiche economiche orientate al rilancio della crescita, una forte enfasi viene posta sulle politiche fiscali espansive, che trovano attualmente un vincolo nei criteri stabiliti dal Patto di Stabilità e Crescita.

Anche alla luce delle critiche rivolte alle risoluzioni Ecofin del marzo 2005 (adottate dopo la presentazione del rapporto CREG), abbiamo riproposto la *golden rule* sugli investimenti pubblici, come un dispositivo che può apportare significativi benefici in termini di competitività in un contesto di trasparenza e stabilità finanziaria.

La simulazione effettuata con il nostro modello econometrico mostra decisamente che gli investimenti pubblici provocano inizialmente inflazione e tendenziale peggioramento dei conti pubblici. Successivamente, però, il guadagno di produttività provoca un rientro dell'inflazione che, con una maggiore crescita, implica anche un sentiero virtuoso per il bilancio della Pubblica Amministrazione, con un sistema economico più competitivo. Esiste quindi un trade-off di medio-lungo termine che va attentamente considerato in quanto, nel lungo andare, lo sforzo iniziale viene ad autofinanziarsi grazie ai miglioramenti conseguiti dal lato dell'offerta e riguardanti la produttività e la competitività.

Passando ad esaminare il ruolo degli incentivi, l'analisi dei dati suggerisce che il vero problema è la mancanza di una adeguata "domanda di innovazione" da parte (soprattutto) delle piccole imprese. Si prospetta qui il caso del fallimento del mercato a causa della mancanza di informazioni sui mercati di sbocco, sui prodotti e sui processi, e di una dimensione troppo piccola per ammortizzare i costi della ricerca e, in generale, dell'innovazione. E' questo il caso che richiede interventi micro-strutturali per promuovere esternalità positive. Ne consegue che migliorare l'efficienza dell'offerta di incentivi è senz'altro necessario, ma snellire, finalizzare, rendere più selettivo il processo di erogazione degli incentivi può non essere efficace ai fini della competitività se a monte non ci sono progetti qualificati di innovazione.

E' necessario quindi indirizzare le (piccole) imprese affinché esse siano in grado di formulare ed attuare progetti di investimento a forte contenuto innovativo.

Nella proposta del MAP questo compito verrebbe affidato alle banche. Affidare il processo di selezione in misura maggiore al sistema bancario, può senz'altro migliorare la selezione dei progetti. Occorre però osservare che la proposta, sotto questo punto di vista, non costituisce una grossa novità, dal momento che il sistema delle banche commerciali svolge un ruolo centrale già nel sistema attuale. Il problema principale è che, tra i pochi progetti che in genere vengono presentati, non è garantito che le banche selezionino quelli a maggior contenuto innovativo. Il rischio è che le banche, in assenza di progetti veramente innovativi, finiscano per finanziare progetti a scarsa valenza in termini di produttività, sfruttando l'offerta di agevolazioni per conseguire comunque un margine di intermediazione, che costituisce il loro obiettivo di impresa. Per lo stesso motivo, si può temere che le banche finanzino i progetti con maggiori garanzie reddituali, e non necessariamente quelli con maggiore contenuto di innovazione, che comportano margini di rischio più elevati. Può

quindi accadere che le agevolazioni, analogamente a quanto avvenuto negli anni ottanta (legge 675/1977), in assenza di un chiaro indirizzo industriale e tecnologico, favoriscano i processi di ampliamento e ristrutturazione più che quelli innovativi, con, in alcuni casi, la sostituzione del finanziamento pubblico a quello privato in attività di investimento in ricerca e sviluppo.

Nel Pacchetto Competitività il Governo attribuisce al CIPE le funzioni di "Comitato per lo sviluppo" delle piccole e medie imprese e dei distretti: esso coordina i finanziamenti e stabilisce le caratteristiche delle iniziative beneficiarie del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese. Si evince inoltre che il CIPE può anche "destinare parte delle risorse del Fondo partecipazione al capitale di rischio ad interventi per la preparazione, l'avvio e lo sviluppo di nuove iniziative imprenditoriali ad elevato contenuto tecnologico." È lecito però chiedersi se il CIPE costituisca una struttura adeguata al ruolo che deve svolgere, se esso potrà assumere non solo la funzione di arbitro nell'attribuzione dei progetti, ma anche quella di valutatore e consulente competente delle attività per le quali si richiede il sostegno finanziario. È difficile pensare che il CIPE sia in grado di indicare i soggetti che dovrebbero innovare, le quantità e la destinazione degli investimenti; né è realistico pensare che esso sia in grado di svolgere centralmente una efficace azione di coordinamento degli investimenti in ricerca, soprattutto in considerazione del panorama complesso ed eterogeneo delle piccole e medie imprese italiane. Si corre il rischio di duplicare meccanismi e problemi già presenti in materia di erogazione e mediazione dei fondi, quindi di aumentare ulteriormente i vincoli di natura amministrativa.

È evidente che il CIPE, per le funzioni che svolge istituzionalmente, potrà costituirsi in strutture competenti e adeguate, ma questo richiederà inevitabilmente tempo e investimenti aggiuntivi.

La nostra indicazione è invece che questo ruolo di indirizzo dell'innovazione venga svolto dalle "agenzie per l'innovazione", una realtà già esistente a livello europeo, il cui ruolo andrebbe potenziato destinando allo scopo una parte dei finanziamenti. Il ruolo svolto in materia di innovazione e tecnologie da queste agenzie è molteplice e può essere riassunto nella facilitazione dei processi di innovazione attraverso sostegno informativo, progettuale e finanziario. Esse hanno, a differenza di altri organismi, competenze specifiche in materia di innovazione tecnologica e ricerca scientifica e pertanto potrebbero costituire una soluzione valida nella logica della gestione dei fondi per l'investimento produttivo e innovativo. In altri termini, le agenzie per l'innovazione potrebbero affiancare alla funzione di erogazione un ruolo attivo nella promozione della cooperazione tecnologica a livello internazionale e nella semplificazione all'accesso alle informazioni e alle soluzioni disponibili in materia di ricerca, innovazione e tecnologia. Le agenzie potrebbero essere costituite da enti di ricerca pubblici e privati e finanziate dal sistema pubblico

stesso, come avviene di solito, oppure potrebbero agganciare la loro redditività alle erogazioni e consulenze effettuate. In tal modo verrebbe costituito un ulteriore incentivo all'utilizzo dei fondi per l'innovazione e l'investimento, in tal caso anche a capo delle agenzie.

Innocenzo Cipolletta ha condiviso le indicazioni del CREG riguardo al ruolo ormai irrilevante delle manovre sulla domanda aggregata. La politica della domanda in un'area valutaria comune non possono più essere demandate ad un singolo paese, ma devono essere concertate: data la stretta integrazione delle economie, una manovra espansiva unilaterale rischia di avvantaggiare i paesi dell'area (e anche esterni all'area) che sono nostri competitori, stimolando le loro esportazioni senza necessariamente avvantaggiare le nostre imprese, soprattutto in un momento critico per la loro competitività. Concorda quindi che le misure devono essere indirizzate sul lato dell'offerta stimolando gli investimenti innovativi. L'Europa può fare politica della domanda. Il disavanzo pubblico nei Paesi europei in questi ultimi anni è aumentato parecchio. Esso è stato mascherato attraverso la statistica della Pubblica Amministrazione per cui abbiamo allocato dei risparmi in poste fittizie e abbiamo quindi fatto una politica espansionistica di bilancio disordinata e di scarsa qualità, ma l'abbiamo avuta. Allora, il problema sta nel ridare alla politica il ruolo di valutare se certe politiche di disavanzo sono corrette, sono utili o non sono utili; all'interno di questo ci sta anche la *golden rule*. A questo riguardo le posizioni del CREG sembrano corrette, non solo per quanto riguarda le infrastrutture, ma più in generale i processi di riforma. Ad esempio, una buona riforma delle pensioni può avere dei costi iniziali, però è sicuramente un elemento di stabilizzazione del bilancio e quindi di crescita se riduce la spesa pubblica in modo permanente negli anni successivi. Le priorità sono non soltanto economiche, ma anche di carattere politico. Questo è vero in senso lato se ci si riferisce non solo ai fattori di spesa, ma, come aveva richiamato in precedenza Carmine Lamanda, anche alle riforme legislative .

Per quanto riguarda un'analisi più in dettaglio, è corretto distinguere per dimensione di impresa. La media e grande impresa fanno innovazione e ricerca, la piccola non ce la fa. A questo proposito Cipolletta ha due osservazioni. Per indurre la piccola impresa a fare innovazione, il rapporto CREG suggerisce i BIC e gli incubatori; questi sono strumenti validi per gli *start-up*, *venture capital*, per le iniziative che nascono magari con la prospettiva anche di crescere parecchio ma sono molto legate a nuove attività che possono nascere dall'università, da *spin-off* di altre imprese grandi che stanno facendo un'attività ed è un po' più difficile che possano essere estese alla gran massa delle piccole imprese. La piccola impresa fa innovazione acquistando beni strumentali che hanno al loro interno innovazione di processo e in tale maniera rimane competitiva. Abbiamo uno strumento per questo? Lo abbiamo, la ben nota legge Sabatini è uno strumento che ha funzionato, funziona

benissimo, è rapido, è esteso e consente anche alle piccole imprese di acquistare l'innovazione attraverso i beni strumentali. Cipolletta ritiene che piuttosto che costringere ad andare a frequentare le università imprese di 20/30 addetti, tanto vale concentrarsi su questo incentivo, mentre invece per le medie e grandi imprese, che possono fare processi di innovazione, crede che sia opportuno seguire questa strada.

Rainer Masera enfatizza nel suo intervento la mancanza, nel nostro paese, di un numero adeguato di laureati, soprattutto in discipline scientifiche, e il ridotto numero di ricercatori. Un basso numero di brevetti ed una scarsa attività nel campo della ricerca e sviluppo sono una logica conseguenza.

Masera riprende l'affermazione di Cipolletta circa l'inutilità delle politiche della domanda per un paese che faccia parte di un'area monetaria, ma osserva che tali politiche, se unilaterali, sia concertate a livello europeo, possono dare stimolo alla produzione e alla crescita solo se il paese è competitivo e può catturare gli impulsi di domanda senza che gli effetti siano dirottati sull'estero. E' il cambio reale, così come affermato nel rapporto CREG, l'indicatore di competitività sul piano internazionale, perché con esso si confronta l'andamento di costi e prezzi rispetto alla produttività totale dei fattori. Per l'Italia, in realtà, il problema della bilancia dei pagamenti si presenta come una duplice morsa perché noi perdiamo competitività nei confronti di Francia, Germania, Finlandia e altri Paesi, ma perdiamo competitività anche nei confronti della Cina e di altri Paesi come evidenziano tutti gli indicatori che sono stati ricordati. Altro argomento: infrastrutture. Qui c'è un problema di quantità e di qualità. Bisogna sottoporre all'attenzione che la qualità è fondamentale proprio perché ci sono vincoli che sembrano difficilmente eliminabili dal Patto di Stabilità. Per una valutazione della qualità dei progetti è opportuna un'attenta analisi di quello che sta facendo la Bei, di quali progetti finanzia, di quali tecnologie finanziaria utilizza la Bei per vagliare gli investimenti che a livello europeo vengono fatti. Il tasso economico di ritorno di molti investimenti in infrastrutture finanziate dalla Bei è probabilmente più elevato di quello che avviene in Italia. Quindi c'è un'esigenza di migliorare assolutamente la qualità degli investimenti e le priorità degli investimenti probabilmente devono scaturire da scelte più cogenti di quello che è avvenuto nel passato. Infine, bisogna osservare quanto l'aspetto del vaglio finanziario degli investimenti, anche degli investimenti che hanno radice pubblica, sia rilevante. Nel processo di finanziamento delle imprese, sia piccole che grandi, il monitoraggio della qualità degli investimenti è delegato prevalentemente ai mercati finanziari. Quindi, il mercato finanziario e l'innovazione finanziaria hanno un ruolo molto importante per consentire di operare delle scelte di priorità.

Masera segnala cinque obiettivi di intervento. Uno, trattenere l'investimento dei fondi raccolti sul mercato italiano, in particolare indirizzandoli verso le piccole e medie imprese. Ciò significa proporre un sistema finanziario italiano come *originator* di operazioni per gli operatori

internazionali, soddisfare la domanda di parte del mercato selezionando queste opportunità di investimento, assicurare una migliore formazione dei prezzi, costituire un presidio di qualità sulla reputazione dell'intermediazione e trasferire in modo corretto e trasparente il rendimento e il rischio al risparmio privato. Questi processi stanno avvenendo però potrebbero essere accelerati.

Secondo: utilizzo di nuovi strumenti finanziari. Uno è il *commercial paper*. Il sistema italiano utilizza poco lo strumento dei *commercial paper* che viceversa rappresenta in molti altri Paesi una modalità essenziale per il finanziamento diretto delle esigenze di capitale circolante. Gli strumenti di *credit insurance*. Sono strumento molto importanti e significativi che vengono utilizzati in diversi Paesi. La Sace potrebbe ad esempio fare questa offerta, e ci sta lavorando, di *credit insurance* capace di tradursi in azioni concrete per consentire agli operatori italiani che lavorano sui mercati internazionali di avere strumenti più efficaci. Terzo: titoli rappresentativi del *middle market*. Alcune di queste idee, forse non a caso, vengono riprese dal progetto competitività, Si tratta sostanzialmente di aggregare in opportuni basket di nominativi i crediti che le imprese ottengono dalle banche. Quindi avere una forma di doppia security, avere dei titoli rappresentativi delle piccole e medie imprese italiane e ce ne sono di tante e di tanto buone che possono andare nel portafoglio in maniera evidentemente coordinata, ma nel portafoglio dei risparmiatori italiani. Evitiamo di avere un trasferimento di risorse e di non dare fondi alle imprese che sono in grado di offrire tramite intermediazione bancaria titoli strutturati che potrebbero avere rating anche abbastanza elevato. Intervento nel capitale delle imprese: è l'ulteriore (quarto) punto da portare all'attenzione, investimento di risorse che provengono da fondi pensionistici, previdenza integrativa e investimento accumulativo che potrebbe utilmente essere attuato attraverso operazioni quali quelle che sono state descritte precedentemente anche riprendendo esperienze che Bei e Fei e altri grandi operatori comunitari hanno fatto e che portano alla nostra attenzione Anche qui c'è secondo Masera una capacità di innovazione da parte del sistema bancario italiano che però richiederebbe alcuni interventi normativi rivolti a favorire questo processo di securitizzazione. Infine (e quinto) un utilizzo migliore di formule di *public-private partnership* contribuirebbe a migliorare sensibilmente quella redditività economica degli investimenti pubblici che costituisce un elemento fondamentale per consentire una crescita più significativa del nostro Paese.

Salvatore Zecchini evidenzia, sulla base degli indicatori di competitività che sono stati richiamati, come sia evidente che il modello di sviluppo e specializzazione che ci ha trainato per alcuni decenni è giunto sostanzialmente al termine della sua forza propulsiva e che quindi bisogna cercare di spostarsi su un altro modello di sviluppo o su un modello di specializzazione che sia meno meno distorto in alcune direzioni. A questo punto ovviamente interviene il discorso produttività perché quando andiamo a mettere insieme il modello di specializzazione settoriale che noi abbiamo con la

nostra produttività comparata, cioè raffrontata con quella dei nostri partners, ci accorgiamo che noi siamo più specializzati in molti settori in cui non abbiamo neanche un vantaggio di produttività quindi interviene il discorso produttività come fattore fondamentale per sostenere la competitività. La forte carenza di produttività la troviamo soprattutto nel settore dei servizi. Noi abbiamo un sistema produttivo che paga i costi di una diffusa inefficienza, chiamiamola carenza di produttività, nel settore dei servizi, che poi è il settore in buona parte protetto dalla concorrenza. Ora, impostato così il problema, la prima conclusione a cui si arriva è che è illusorio pensare che con interventi, per quanto ben calibrati, si possa nel giro di breve tempo modificare il modello di specializzazione produttiva. Anche nello stesso campo dell'innovazione, della ricerca ci vogliono decenni di investimenti, ci vuole una cultura dell'innovazione perché si possano ottenere quei benefici che altri Paesi come gli Stati Uniti stanno mietendo oggi rispetto a investimenti che sono partiti già negli anni '70. Se dobbiamo investire in una direzione diversa dal passato verso un modello di sviluppo, di crescita, di specializzazione diversa dal passato, e al tempo stesso sappiamo che non possiamo raggiungere risultati accettabili nel breve periodo, nel frattempo un'azione va presa. E l'azione da intraprendere passa soprattutto nella modifica del sistema degli incentivi di sistema che induca a scelte di lavoro, di investimento, di ricerca, di tecnologia, diverse dal passato. E' operando sugli incentivi di sistema che noi creiamo uno spostamento del nostro modello di sviluppo verso un paradigma diverso.

Occorre analizzare a questo punto il ruolo dell'innovazione e della ricerca in questo sistema di incentivi. Secondo Zecchini, il modo più corretto di analizzarlo è di fare una distinzione in cinque parti: centri di produzione di innovazione, centri di domanda di innovazione, meccanismi di trasferimento tecnologico dai primi ai secondi, ruolo dell'intervento pubblico e ruolo della finanza. Ora su ciascuno di questi punti qualcosa si è fatto e anche molto di più rispetto a quello che è oggetto di esame nel Rapporto, resta però tuttavia che noi ci confrontiamo con una posizione di arretramento molto elevata rispetto ai nostri concorrenti. Per quanto riguarda i centri di produzione di ricerca e di innovazione le risorse sono relativamente poche in rapporto al reddito, noi siamo all'1,1% mentre l'obiettivo è 3% nell'agenda di Lisbona e gli altri Paesi concorrenti stanno già oltre il 2%. Ma anche qui bisogna analizzare le cifre con un po' di discernimento; se noi prendiamo le risorse pubbliche dedicate alla ricerca e all'innovazione in rapporto al Pil, ci accorgiamo che il rapporto tra queste due grandezze è sostanzialmente identico alla media dell'Unione Europea, quindi non sta lì forse il problema. Il problema è quanto spendono nel settore privato soprattutto nel settore imprese per ricerca e innovazione. Secondo punto: è solo un problema di quantità di risorse o forse non c'è un aspetto di qualità della spesa? Ovviamente sul fronte della domanda di innovazione tra le imprese, ci sono aspetti dimensionali, ma ci sono anche aspetti di cultura

dell'innovazione tecnologica che sono carenti nel nostro Paese. Se noi andiamo a fare l'esame delle domande di finanziamento di progetti innovativi che sono state accolte sulla base delle risorse del Fit (Fondo Innovazione Tecnologica) vediamo la quasi totale assenza dell'economia meridionale, cioè dell'impresa del meridione. È un dato macroscopico che è evidente nei rapporti del Map. Altro aspetto: il trasferimento tecnologico. Abbiamo moltissimi enti ora che si propongono come canali di trasferimento tecnologico, ma la messa a rete di questi enti, il collegamento funzionale tra università ed impresa è ancora a livello superficiale e non porta ad una collaborazione effettiva. Un altro punto è la dimensione d'impresa: non si può fare innovazione con il piccolo capitalismo familiare. Un'imprenditoria che è marcata pesantemente da certe connotazioni, che opera in nicchie molto spesso protette dalla concorrenza, non ha quella propensione al rischio che è implicita in un investimento altamente rischioso quale quello per ricerca e innovazione. Parliamo anche della finanza che è uno dei casi di fallimento del mercato. La finanza privata rifugge dall'investire in progetti molto rischiosi perché sa che a livello di costo del finanziamenti raggiungerebbe livelli così elevati da pregiudicare la stessa rimborsabilità del finanziamento. E' di importanza assoluta sviluppare quei meccanismi di garanzia pubblica dei crediti per progetti particolarmente rischiosi, meccanismi che sono già presenti, ma che godono di modesti stanziamenti quindi hanno una capacità di intervento molto limitata rispetto alla loro portata teorica e molto al di sotto della domanda effettiva che si materializza allorchè si decide su dove indirizzare queste limitate risorse. Si tratta, in altri termini, di trasformare quello che è il fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese in un fondo di più ampio respiro con una dotazione finanziaria adeguata che non peserebbe notevolmente sul bilancio perché rientra tra le partite fuori bilancio, dargli un'autonomia gestionale e farlo diventare uno strumento per assecondare la finanza privata verso questo tipo di iniziative.

