

Idda, Lorenzo (1997) *Imprese, credito e programmazione decentrata*. In: *Quale credito per l'impresa: Convegno organizzato dal Banco di Sardegna, 8 novembre 1997, Ozieri, Italia*. [S.l.], [s.n.] (Sassari, Gallizzi). 10 p.

<http://eprints.uniss.it/10120/>

LORENZO IDDA
Presidente del Banco di Sardegna

IMPRESE, CREDITO E PROGRAMMAZIONE DECENTRATA

Relazione al Convegno
«Quale credito per l'impresa»

OZIERI - SASSARI
8 novembre 1997

1. Nelle «Considerazioni Finali» lette dal Governatore della Banca d'Italia nel maggio dello scorso anno, le riflessioni sul Mezzogiorno sono segnate da questa frase lapidaria: *«Al venir meno dell'intervento straordinario è seguito un vuoto di iniziative a livello centrale e locale»*. L'anno successivo il Governatore aggiunge che la questione dello sviluppo del Mezzogiorno non può essere affrontata *«soltanto con politiche macroeconomiche, di bilancio e monetarie»*, ma che *«occorre una politica regionale mirata, che valorizzi gli strumenti predisposti dal Governo»*.

In queste affermazioni si rispecchiano le radici profonde delle grandi difficoltà che tuttora impediscono l'innescio dei processi di sviluppo nel Mezzogiorno, e soprattutto nelle aree interne che mantengono una evidente marginalità rispetto ai centri di gravitazione della attività economica, anche nelle regioni dove essa, a sua volta, non raggiunge livelli molto sostenuti.

La fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno si è accompagnata all'indebolimento del ruolo degli Stati membri della Comunità Europea nelle politiche regionali e al potenziamento degli strumenti comunitari. Le aree depresse si sono trovate dunque prive dell'ombrello protezionistico incorporato nelle vecchie forme di assistenza divenute incompatibili con la normativa comunitaria e contemporaneamente prive di quella capacità progettuale, gestionale e di relazioni politiche che l'accesso diretto ai nuovi strumenti comunitari presupponeva nelle regioni e nelle comunità locali.

Il processo di sviluppo nel Mezzogiorno non significa solo realizzare un mero aumento del tasso di crescita del prodotto interno lordo, ma bensì richiede la ristrutturazione profonda del sistema con una parziale sostituzione degli attori attuali e la creazione di un sistema di imprese locali. Il processo di integrazione europea e la moneta unica costringono a puntare su politiche di sviluppo reali dell'offerta: l'aumento di competitività del sistema, la flessibilità strutturale, l'innovazione di prodotto, l'innovazione organizzativa e lo sviluppo del terziario avanzato. Le imprese operanti in nicchie non più al riparo dalla competizione globale non potranno non subire una caduta di redditività e, pertanto, saranno destinate ad essere espulse dal sistema. Queste devono essere sostituite gradualmente da un nuovo sistema di imprese non con carattere di multinazionalità ma, bensì, con una collocazione locale dei processi produttivi, decisionali e gestionali. La nuova cultura dello sviluppo deve avere un contesto istituzionale che riesca a convogliare le risorse sulle imprese migliori, strutturate con processi ricorrenti di pianificazione che determinino il livello degli investimenti,

i fattori produttivi da impiegare, i mercati di sbocco, la rischiosità, la struttura finanziaria e, quindi, la redditività attesa. Questo lo scenario di riferimento, ma quale la realtà?

Gli strumenti nei quali si è venuta lentamente articolando la nuova politica di intervento per lo sviluppo delle aree depresse (principalmente attraverso le leggi 488 e 341) hanno sempre più fatto perno (proseguendo un orientamento già emergente nella vecchia legge 64) sulla iniziativa locale, giungendo a comporre un modello operativo per il cui finanziamento è assolutamente essenziale che la cosiddetta «iniziativa locale» si configuri non come una istanza individuale dei singoli soggetti o dei singoli operatori economici, e neanche come una loro semplice somma; ma piuttosto come espressione di un disegno di sviluppo di un intero sistema territoriale.

La «*politica regionale mirata*» di cui parla il Governatore della Banca d'Italia non è nient'altro che il complesso di iniziative organicamente programmate ed attuate per la realizzazione di questo disegno di sviluppo.

Il modello della programmazione decentrata che ne deriva si propone come soluzione per due problemi tipici di questo indirizzo strategico. Il primo è quello di far sì che tutti gli interventi, i finanziamenti, le opere infrastrutturali e quant'altro venga realizzato da molteplici soggetti nello stesso territorio sia coerente con gli obiettivi di sviluppo del sistema economico che su di esso gravita. Il secondo è quello di far sì che i molteplici soggetti operanti nel territorio organizzino il loro comportamento in termini di partecipazione alla elaborazione e alla realizzazione di un comune disegno di sviluppo del sistema locale.

Tutti sanno come nell'ambito del precedente quadro normativo fosse non solo infrequente, ma praticamente impossibile pervenire ad un effettivo coordinamento degli interventi che, decisi da diverse amministrazioni in piena autonomia e in sostanziale ignoranza l'una dell'altra, si scaricavano su un medesimo territorio senza alcuna organizzazione unitaria e senza alcuna garanzia di coerenza e di convergenza con e tra i rispettivi obiettivi. Anche il coinvolgimento dei soggetti locali era di difficile attuazione: non solo mancavano gli idonei strumenti istituzionali, ma l'idea stessa dello sviluppo locale come processo disegnato, attivato e gestito dagli stessi operatori economici del territorio, non era certo sufficientemente matura.

2. Queste prospettive vengono invece favorite oggi dalla articolata strumentazione istituzionale che va sotto il nome di «*programmazione negoziata*». È bene ricordare come ciascuno degli istituti di cui essa si compone risponda a specifiche esigenze e sia predisposto per specifiche funzioni che non vanno confuse tra loro, sebbene tutti si basino sui principi del decentramento e della partecipazione.

Così, le «*intese istituzionali di programma*», che costituiscono un accordo tra Governo e regioni, sono volte a concordare interventi specifici funzionalmente collegati nel quadro della programmazione regionale e statale in un'ottica di progressiva trasformazione dello Stato in senso federalista.

Tali intese di programma possono collegarsi a «*accordi di programma*» (stipulati tra amministrazioni centrali e altri soggetti pubblici e privati per l'attuazione di interventi programmati) e a «*contratti di programma*» (stipulati, anche in attuazione di un accordo o di una intesa di programma, tra l'amministrazione una grande impresa o un consorzio di medie e piccole imprese).

Se questi strumenti possono considerarsi un perfezionamento di modelli istituzionali precedentemente esistenti, più radicalmente nuovi appaiono invece due nuovi strumenti: i «*patti territoriali*», attivabili in tutto il territorio nazionale anche se privilegiati nelle aree depresse in linea con i Quadri Comunitari di Sostegno, e i «*contratti d'area*», attivabili nelle aree di cui prevalentemente all'Obiettivo 1 e 2 interessate da gravi crisi occupazionali.

I contratti d'area costituiscono sostanzialmente una modalità più adeguata di intervento sulle aree in crisi di occupazione già oggetto dell'azione della «task force» della Presidenza del Consiglio dei Ministri, e costituiscono più che altro una metodologia di coordinamento degli interventi da realizzare per il superamento della crisi. Un responsabile unico del contratto, individuato tra i soggetti pubblici firmatari dell'accordo, coordina la realizzazione degli interventi programmati.

I patti territoriali costituiscono invece un accordo tra soggetti locali pubblici e privati per l'attuazione di un programma di iniziative inserito in un progetto di sviluppo locale alla cui elaborazione partecipano gli attori economici e le parti sociali operanti nel territorio.

Su analoghe linee la Regione Sardegna ha istituito i «*programma integrati di area*», un contenitore all'interno del quale si integrano in un programma di area progetti di investimenti pubblici e progetti di investimenti privati. La approvazione di questi programmi da parte della Regione apre la strada alla realizzazione dei singoli progetti subordinatamente, per quelli privati, all'esito positivo dell'istruttoria compiuta dalle banche circa la ammissibilità ai finanziamenti agevolati previsti dalle leggi di settore.

3. La attivazione di questi ultimi tre strumenti nella nostra Regione non mostra ancora quel successo che sarebbe necessario per farne una diffusa leva per lo sviluppo locale.

Nel Nord Sardegna sono stati finora approvati un solo contratto d'area, concordato dalla Regione e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e riguardante la «zo-

na di crisi occupazionale» Sassari - Alghero - Porto Torres, e un solo patto territoriale, riguardante la provincia di Nuoro.

Più diffuso risulta invece il ricorso ai piani integrati di area, che rappresentano la modalità privilegiata per accedere ai fondi regionali previsti dalle leggi di settore e a quelli per gli interventi infrastrutturali. Dodici di essi risultano approvati dalla Regione per la provincia di Sassari.

Se dunque questi strumenti, pensati per mobilitare e organizzare l'impegno delle risorse produttive dei contesti locali, stentano ad accendere i motori dello sviluppo, bisogna ricercare le difficoltà che lo impediscono.

Una prima difficoltà deriva indubbiamente dal fatto che i sistemi produttivi della nostra regione, e in particolare quelli delle aree interne, sono dominati da imprese di piccole dimensioni. Queste imprese, in quanto tali, non possono accedere né agli accordi né ai contratti di programma (a questi ultimi possono accedere solo se riunite in consorzi). Il loro spazio è soprattutto nei programmi integrati e nei patti territoriali. Nei primi tuttavia, per loro natura, esse tendono ad entrare semplicemente come singoli proponenti di progetti di investimento da sottoporre ad esame per un finanziamento agevolato. Il loro ruolo nella elaborazione e nella gestione dei progetti locali di sviluppo sembra piuttosto doversi svolgere con pienezza nei patti territoriali, ma proprio qui si incontra il limite del mancato sviluppo di una rete di interazioni della singola impresa con le altre imprese e con gli altri soggetti del sistema. Questa mancanza, da un lato impedisce alle singole imprese di svolgere quelle funzioni «superiori» che da sole non riescono a svolgere adeguatamente (innovazione tecnologica e organizzativa, finanza, marketing, etc.) e che costituiscono invece fattori di successo o addirittura di sopravvivenza in un mercato competitivo; dall'altro lato sottrae loro quella visione sistemica capace di modellare il loro comportamento in termini tali da percepire le dinamiche e i bisogni del sistema locale in quanto tale. L'esperienza distrettuale tipica di alcune aree del Paese contiene invece questa visione e questa capacità di legarsi con altri soggetti per dar luogo a programmi di sviluppo del sistema locale. Mancando l'impulso della componente produttiva dei sistemi locali è chiaro che l'intero processo basato sulla costruzione dal basso di progetti e iniziative di sviluppo rischia di stentare a partire.

È quindi necessario che il sistema delle imprese raggiunga un grado di consapevolezza e di integrazione tale da promuovere un organico progetto di sviluppo locale e da dare anche un contenuto più qualificato alla partecipazione ai «programmi integrati di area», che spesso si presentano soltanto come un insieme di singoli progetti aggregati per rispettare i requisiti formali di una nuova procedura di finanziamento.

Ma, fatto questo, si incontra la seconda difficoltà, legata al contratto con la Pubblica Amministrazione. I soggetti pubblici entrano in tutti questi strumenti come sot-

toscrittori degli accordi o come organi di approvazione o anche come gestori responsabili della realizzazione del progetto. Da ciò discendono ritardi nei quali si possono inserire (come nel caso del contratto d'area della zona di Sassari) incomprensioni circa la volontà politica di realizzazione, e, nelle more delle approvazioni, divergenze o addirittura contrasti nella interpretazione e nella valutazione dei programmi.

Si pone a questo proposito un problema di adeguamento delle capacità delle Amministrazioni e dei Governi locali ai crescenti compiti derivanti dalla riforma della Pubblica Amministrazione e dalla stessa evoluzione delle loro funzioni richiesta dalla trasformazione strutturale dei sistemi territoriali.

Una terza difficoltà sta nel fatto che, a differenza del vecchio modello di intervento, in cui il sistema produttivo era destinatario delle azioni di sviluppo, ora si richiede che il sistema delle imprese ne sia allo stesso tempo autore e destinatario. Infatti, gran parte delle iniziative che dovrebbero essere prese riguarda la produzione di servizi al sistema delle imprese, da quelli per l'innovazione tecnologica, al marketing, alla internazionalizzazione, e così via. Questo è sicuramente coerente con la concezione dello sviluppo endogeno dei sistemi locali, ma pone il problema acuto del soggetto promotore di quella sequenza di interazioni destinata a sfociare in un vero e proprio patto territoriale o in un piano integrato di area.

È vero che le stesse delibere del Cipe indicano di volta in volta i «*soggetti promotori*» di tali strumenti. Per esempio, si afferma che: «*il patto territoriale può essere promosso da: a) enti locali; b) altri soggetti pubblici operanti a livello locale; c) rappresentanze locali delle categorie imprenditoriali e dei lavoratori interessati; d) soggetti privati*». Ma questa lista non risolve il problema né nei casi in cui più soggetti tra quelli indicati dispongano delle capacità e della volontà di farsi promotori delle iniziative, né, soprattutto, nei casi in cui nessuno ne disponga. Il problema dei conflitti di attribuzione, specie quanto si entra nel campo delle amministrazioni locali, può presentarsi con grande forza, come pure quello opposto dell'assoluto ristagno. La figura dell'«*agente di sviluppo*», non tanto come soggetto fisico quanto come complesso di funzioni relative al compito di catalizzatore delle risorse locali, si pone quindi, oggi, come urgente oggetto di riflessione, e spinge a prendere in considerazione l'ipotesi della costituzione di apposite «*agenzie*».

4. Un ruolo importante e imprescindibile per una efficace utilizzazione di tali strumenti di programmazione giocano le banche. Abbiamo sempre sostenuto che il credito di per sé non è in grado di attivare i processi di sviluppo in assenza di una adeguata politica di sviluppo, sia a livello nazionale che a livello locale. Tuttavia abbiamo anche sempre sostenuto che un efficiente servizio di intermediazione finanziaria è necessario per favorire lo sviluppo delle attività produttive e la crescita dei sistemi locali.

Il ruolo del credito può essere considerato in questo contesto sotto due profili. Il primo è quello del rapporto tra sistema imprenditoriale e sistema creditizio nel quadro dello sviluppo dei sistemi locali. Il secondo è quello della specifica funzione che il sistema bancario può svolgere nell'ambito degli strumenti di programmazione decentrata sui quali stiamo riflettendo.

Sotto questo secondo profilo non è difficile pensare alle banche con forte radicamento locale come soggetti particolarmente idonei, a seguito di selezione mediante gara e di convenzione con il Ministero del bilancio, a compiere l'istruttoria di merito dei singoli progetti incorporati nei patti territoriali o nei contratti di programma. Anche i programmi integrati di area prevedono questo passaggio. La maggior conoscenza delle dinamiche economiche del territorio offre alle banche locali, che si dotano di competenze di analisi dell'economia reale, le migliori condizioni per procedere ad una valutazione dei progetti basata sulle prospettive di redditività e di sostenibilità finanziaria. Il requisito della rapidità dei tempi di istruttoria dovrebbe essere garantito dai soggetti responsabili di questa funzione. Attendibilità, rapidità, certezza sono fattori decisivi per una efficiente sequenza di decisioni delle imprese e quindi per una tempestiva attuazione dei progetti contenuti nella programmazione contrattata. Va ricordato che nel caso in cui le istruttorie dei progetti contenuti nei contratti d'area vengano svolte dalle banche, queste potranno concedere prestiti partecipativi e la Cassa Depositi e Prestiti finanziamenti integrativi.

Perché i sistemi di piccole imprese locali possano riorganizzarsi è necessario che il sistema creditizio si renda disponibile a trovare una via d'uscita all'alto grado di sofferenze generato dalla recente evoluzione dell'economia.

Le grandi difficoltà finanziarie che nella attuale congiuntura affliggono le piccole e medie imprese potrebbero essere avviate a soluzione attraverso la realizzazione del fondo di garanzia istituito dalla legge 341. Le imprese risanabili — in quanto caratterizzate da valide prospettive di mercato e di reddito — vedranno consolidate le loro passività a breve e ridotto il tasso d'interesse, mentre le banche vedranno garantito dallo Stato il 60% dell'importo consolidato e compensato l'abbattimento del tasso d'interesse.

Un altro significativo contributo a sostegno della programmazione contrattata può essere offerto dagli istituti di credito attraverso una attività di consulenza rivolta non alle singole imprese, ma ai patti e ai contratti nel loro insieme. I patti territoriali devono infatti contenere sempre «*il piano finanziario e i piani temporali di spesa relativi a ciascun intervento e attività da realizzare*»; mentre i contratti d'area devono indicare «*i costi e le risorse finanziarie occorrenti per i diversi interventi a valere sulle*

specifiche somme destinate dal Cipe, su altre risorse pubbliche nei limiti previsti dalle normative di settore, nonché di quelle reperite tramite finanziamenti privati». L'assistenza delle banche nella formulazione di tali piani finanziari può essere di grande aiuto per superare quei limiti relativi alla gestione finanziaria che molto spesso nelle aree interne sono connaturati alla esperienza e alla tipologia delle attività svolte dagli operatori economici locali.

Naturalmente questa attività rappresenta qualcosa di aggiuntivo rispetto alla ordinaria attività di consulenza che le banche sono pronte ad offrire a ciascuna impresa per la redazione dei piani finanziari relativi ai loro specifici progetti di investimento.

Ancora una funzione strategica nell'ambito della programmazione decentrata può essere svolta dalle banche attraverso la partecipazione ai patti territoriali in qualità di soggetti sottoscrittori. In tal caso esse vengono ad assumere degli obblighi, al pari degli altri contraenti, come è specificato dalla delibera del Cipe: *«Le banche e le finanziarie regionali nei limiti dei loro statuti, assumono l'impegno a sostenere finanziariamente gli interventi produttivi per la parte di investimenti non coperta da risorse proprie o da finanziamenti pubblici. I consorzi di garanzia collettiva fidi assumono l'impegno a garantire i crediti concessi dalle banche»*. È evidente che in questo loro ruolo, come pure nella stesura dei piani finanziari, le banche possono dare spazio, laddove la natura degli interventi da realizzare lo consenta, anche a varie forme di *«project financing»* che prevedano un mix di finanziamenti pubblici e privati.

Questo ruolo ci consente di riprendere a considerare la presenza delle banche sotto il primo profilo cui si accennava sopra. Nell'ambito dei sistemi locali di piccole imprese le banche dovranno accentuare l'impegno soprattutto in due direzioni: da un lato migliorare il contenuto delle informazioni, in modo da liberare il merito di credito dall'influenza delle garanzie patrimoniali, ed estendere la scadenza dei finanziamenti verso il medio-lungo termine: dall'altro, sviluppare la *«corporate finance»* vale a dire l'offerta di servizi di consulenza, quali la valutazione di aziende e investimenti, la ricerca di *partners*, il supporto nella valutazione di investimenti di capitale di rischio, la gestione dei rischi di mercato, la pianificazione fiscale, l'espletamento di servizi transazionali (incasso e pagamento e *cash management*) nonché di tutti i servizi di assistenza al reperimento dei fondi sul mercato di capitali, il cui sviluppo è oramai certo vista la già annunciata riforma fiscale di imminente entrata in vigore. Sarebbe certo difficile ipotizzare per le piccole imprese delle aree interne una attività di *«merchant banking»*; tuttavia, una diversificazione dei canali di finanziamento e una appropriata assistenza nella gestione dei piani finanziari sono un contributo dal quale le piccole imprese possono trarre immediati vantaggi.

Lo sviluppo di relazioni strette, basate sulla reciproca fiducia e su una approfondita conoscenza delle caratteristiche tecnico gestionali nonché del posizionamento competitivo delle imprese del sistema locale, consente di lanciare una sorta di «*alleanza strategica e operativa tra sistema delle imprese e sistema bancario*» che può diventare l'elemento propulsivo dello sviluppo locale. Un apposito organismo bilaterale di consultazione permanente potrebbe essere costituito con la funzione di lavorare alla realizzazione di questa idea.

A questa alleanza può riconoscersi una funzione di catalizzazione dei soggetti locali nell'ottica dell'«*agente di sviluppo*» e una funzione di accelerazione dei tempi politici e della Pubblica Amministrazione. Essa, tuttavia, non può essere espressione di uno sforzo volontaristico, ma può solo maturare lentamente con l'approfondirsi e il rafforzarsi di rapporti di collaborazione e di relazioni di fiducia, con il consolidarsi di adeguati aggiustamenti istituzionali. Tale modello di sviluppo disegna quali interlocutori ideali banche di carattere interregionale, profondamente radicate e integrate sul territorio, e capaci di garantire la focalizzazione dell'offerta dei prodotti e servizi sulle specificità dei mercati locali. Il Banco di Sardegna è ben attrezzato per procedere su questa via, anche utilizzando preziose collaborazioni di matrice internazionale che consentono di acquisire in tempi rapidi l'ampio bagaglio di prodotti/servizi di caratura internazionale. Ci auguriamo che l'intero sistema delle piccole imprese, anche e soprattutto nelle aree interne, ne possa trarre vantaggio.

