

L'ACCESSO AL CREDITO E LE POLITICHE DI PROMOZIONE DELLE IMPRESE ARTIGIANE ANALISI DEI CASI FRANCESE E TEDESCO*

**Regione Piemonte - Sistema informativo
Osservatorio dell'Artigianato**

Il problema della ricerca

La promozione delle micro, piccole e medie imprese rappresenta un'*issue* centrale nelle agende dei governi europei, a tutti livelli istituzionali. L'Unione Europea, attraverso i suoi programmi finalizzati allo sviluppo regionale ed al rafforzamento della competitività, mette a disposizione delle PMI ingenti risorse finanziarie. Anche a livello nazionale e - in misura sempre crescente, a livello regionale - l'elaborazione e l'attuazione di politiche pubbliche di promozione e sostegno alle imprese costituiscono degli obiettivi prioritari all'interno delle linee programmatiche in tema di sviluppo economico territoriale.

In questo quadro di politiche industriali trovano una certa rilevanza - variabile, come vedremo, da paese a paese, per non dire da regione a regione - le politiche in favore delle imprese artigiane. La presente ricerca si occupa di questo specifico settore delle politiche per le imprese e, più in partico-

* Abstract della ricerca svolta dal Settore Sistema Informativo Osservatorio dell'artigianato. Regione Piemonte - Responsabile Giuseppe Fiorenza.

lare, delle politiche in tema di accesso al credito.

L'accesso al credito rappresenta per le imprese artigiane italiane un tema di cruciale importanza per la sopravvivenza di arti e mestieri tradizionali e per il mantenimento e lo sviluppo di piccole realtà produttive territoriali. Nel contesto artigianale piemontese l'accesso al credito e il rapporto con gli intermediari finanziari presenta alcuni elementi di criticità soprattutto per le imprese meno strutturate in riferimento al costo del credito ed alla difficoltà di offrire agli istituti bancari le garanzie richieste. La rilevanza che viene riconosciuta al tema è confermata dal fatto che l'attuale dibattito sulla riforma della normativa regionale del settore – in seguito anche al recente accordo internazionale Basilea 2¹ – riguarda proprio l'accesso al credito e gli strumenti di agevolazione e garanzia.

L'Osservatorio sull'Artigianato della Regione Piemonte ha commissionato questa ricerca allo scopo di acquisire una conoscenza più approfondita sul tema dell'accesso al credito per le imprese artigiane, così come esso si pone in altre realtà europee, e, in particolare, su come le autorità pubbliche dei diversi Paesi, a diversi livelli istituzionali, si siano attrezzate per affrontare il problema.

Per una Regione come il Piemonte l'essere informata su come le altre Regioni, gli altri territori, si stiano muovendo nei vari ambiti dello sviluppo socio-economico è – in un contesto europeo di apertura ed integrazione dei mercati - una condi-

¹ L'accordo di Basilea 2 è il nuovo accordo internazionale (che sostituisce il primo accordo di Basilea) sui requisiti patrimoniali delle banche. L'accordo stabilisce che le banche dei Paesi aderenti all'accordo dovranno accantonare quote di capitale proporzionali al rischio derivante dai vari rapporti di credito assunti, valutati attraverso lo strumento del *rating*.

zione sempre più necessaria, anche se ovviamente non sufficiente, per poter agire strategicamente. La competizione tra i territori si gioca, quindi, anche sulle capacità che i vari attori dimostrano nel saper produrre con continuità attività di analisi e confronto finalizzate a conoscere come problemi simili vengano trattati in altre realtà e, quindi, a rintracciare buone pratiche, a intraprendere percorsi di apprendimento ed anche ad evitare di incorrere in errori facilmente eludibili. Questo vale anche per il tema oggetto della presente ricerca.

La ricerca si svolge in continuità con un precedente studio commissionato dallo stesso Osservatorio² attraverso il quale veniva ricostruito il variegato quadro del fenomeno dell'artigianato in Europa ed approfonditi i casi nazionali, francese, tedesco e quello italiano. Attraverso quello studio si era realizzato come il fenomeno dell'artigianato a livello europeo sia un fenomeno difficilmente catturabile, in quanto assume forme e dimensioni molto diverse nei diversi paesi e ai diversi livelli di governo.

La presente ricerca contiene un ulteriore approfondimento dei casi nazionali francese e tedesco. Due casi che, come vedremo, presentano degli aspetti di similarità con il caso italiano, ma dal quale, allo stesso tempo, se ne discostano sensibilmente. La scelta di studiare i casi francese e tedesco è derivata in seguito ad un'indagine esplorativa iniziale attraverso la quale è emerso che i due Paesi – pur nelle differenze – fossero i Paesi europei in cui l'artigianato presentasse delle caratteristiche che fossero più assimilabili a quello italiano, e che

² L'artigianato in Europa e in Italia, Osservatorio dell'Artigianato, Regione Piemonte, aprile 2003

quindi potessero essere ritenuti i casi più adatti per uno studio di tipo comparativo.

Le domande della ricerca

Questo lavoro è finalizzato a rispondere principalmente a due gruppi di domande: il primo è volto a definire il *problema* dell'accesso al credito per l'artigianato nei due Paesi; il secondo mira, invece, a descrivere le *soluzioni* che i due Paesi hanno messo in campo per superare tale problema.

1. Sul rapporto tra banche e imprese artigiane:

- Qual è la rilevanza del ruolo del sistema creditizio per l'artigianato?
- Con quali banche si rapportano principalmente le imprese artigiane?
- Quali strumenti finanziari vengono utilizzati più frequentemente?
- Quali sono, se vi sono, gli elementi di maggiore criticità nell'accesso al credito?
- Quali servizi non finanziari forniscono le banche alle imprese?

2. Sulla strutturazione delle politiche pubbliche per l'artigianato:

- Esistono delle politiche specifiche per il settore?
- A che livello istituzionale si collocano?

- Quali tipi di strumenti di agevolazione esistono?
- Quali misure promozionali vengono offerti dal pubblico alle imprese artigiane?
- Esistono, e che peso hanno, programmi promozionali non finanziari?

I due studi di caso

Effettuare degli studi comparativi a livello europeo in tema di artigianato è un'operazione tutt'altro che priva di insidie. Questo perché l'artigianato, nei vari Paesi, si è sviluppato secondo modelli talmente diversi tra loro al punto che ad oggi risulta impossibile darne una definizione unicamente valida. Basandosi sulla tipologia proposta a livello europeo (Istituto Guglielmo Tagliacarne 2001) e ripresa anche nella già citata ricerca dell'Osservatorio, in Europa attualmente sono ravvisabili tre distinti modelli di artigianato.

Il primo modello, definito *settoriale-dimensionale*, è tale in considerazione della rilevanza attribuita a livello normativo alla determinazione dimensionale dell'impresa ed alla meticolosa regolamentazione del settore (ad esempio, attraverso l'imposizione di precise forme societarie alle imprese artigiane). I Paesi riferibili a questo modello sono Francia, Italia, in una certa misura i Paesi Bassi e recentemente anche il Portogallo. La delimitazione di una soglia massima di addetti (sia pure elastica e mutevole nel tempo e, come in Italia, tra i diversi settori di attività) costituisce il vincolo di base per la definizione dell'impresa artigiana.

Il secondo modello, il modello *professionale*, si è radicato in due Paesi germanofoni, Germania e Austria, e in Lussemburgo. Il modello professionale ha una natura essenzialmente diversa rispetto al modello precedente. In questi Paesi, la legislazione non definisce cosa siano le imprese artigiane, ma individua come oggetto della normativa la figura del mastro artigiano, titolo di studio che abilita all'esercizio della professione.

Un terzo modello è quello che considera unicamente l'artigianato *artistico*. Tale modello è riscontrabile in Spagna e – in ragione della sua ristretta definizione statistica - ha un peso minimo sull'insieme delle piccole e medie imprese nazionali.

Vi sarebbe, infine, una categoria residuale, che corrisponde a quei Paesi in cui non esiste una definizione legale di artigianato. Appartengono a tale categoria: Belgio, Finlandia, Irlanda, Grecia e Regno Unito.

Considerando il fenomeno nelle sue dimensioni macro-quantitative, si rileva che Francia e Germania hanno uno stock complessivo di imprese artigiane molto simile: 872.905 imprese in Francia contro le 934.000 tedesche. L'Italia conta invece 1.468.721 aziende. I dati considerati nascondono due realtà estremamente diverse. Considerando la concentrazione di imprese per mille abitanti, si rileva come in Francia, rispetto alla popolazione, vi sia un numero di imprese artigiane decisamente più elevato: 14,2 per mille contro il 7,3 della Germania. Per quanto riguarda, invece, le dimensioni delle imprese, definite dal rapporto occupati/impresa e dalle stime sul fatturato, le imprese tedesche risul-

tano essere mediamente circa il doppio più grandi di quelle italiane e francesi. Un'impresa artigiana tedesca ha in media 5 occupati, contro i 2,6 francesi. Inoltre un'impresa tedesca ha mediamente un giro di affari stimato in oltre 500.000 € annui, mentre un'impresa francese registra un valore inferiore ai 300.000 €.

Tab 1. Alcuni dati a confronto tra Francia, Germania, Italia e Piemonte*

Paese	Modello	N. imprese	Concentrazione per mille ab.	Occupati	Occupati/impresa	Fatturato totale	Fatturato medio per impresa
Francia	Settoriale - dimensionale	872.905	14,2	2.400.000	2,6	250,00 mld €	284.000 €
Germania	Professionale	947.381	7,3	4.784.000	5,1	482,7 mld €	509.500 €
Italia	Settoriale - dimensionale	1.468.721	24,9	3.200.000	2,1		
Piemonte	Settoriale - dimensionale	134.970	31	301.727	2,3		

* Dati 2005-2006

I contenuti del testo

Il testo si divide in due parti: la prima è dedicata al caso francese, la seconda al caso tedesco. Entrambe seguono la medesima struttura espositiva: ad una iniziale descrizione introduttiva del fenomeno, segue una ricostruzione del sistema organizzativo degli interessi e della rappresentanza dell'artigianato, nonché una rassegna sui servizi da questa offerti alle imprese artigiane. Successi-

vamente, viene riportato il tentativo di dare risposta alle due domande fondamentali della ricerca esposte sopra: dapprima analizzando le dimensioni di criticità nell'accesso al credito delle imprese artigiane, nonché i caratteri essenziali del rapporto delle imprese con gli istituti di credito e con i diversi strumenti di finanziamento; in secondo luogo, studiando e descrivendo i programmi pubblici ed i servizi messi a disposizione delle imprese sul piano nazionale e su quello regionale, con particolare attenzione al tema dell'accesso al credito.

In sede conclusiva, sulla base degli elementi conoscitivi raccolti, vengono effettuate alcune comparazioni tra i due casi, e tra questi e il caso italiano, nel tentativo di fornire delle risposte solide e ragionate ai due interrogativi-chiave della ricerca e, quindi, di alimentare il dibattito piemontese sull'artigianato con alcuni, nuovi, spunti di riflessione.

Metodologia

La ricerca è stata condotta ricorrendo a diverse fonti informative:

- ricerche e pubblicazioni di settore relative ai due Paesi considerati;
- siti internet di agenzie, enti di rappresentanza, enti istituzionali, enti di ricerca, istituti di credito;
- interviste telefoniche e via mail ad osservatori privilegiati (camere dell'artigianato, enti di rappresentanza e istituti di ricerca tedeschi e francesi)³.

³ Per il caso francese si sono intervistati i rappresentanti della CAPEB (Confédération de l'Artisanat et des Petites

Una breve sintesi dei risultati della ricerca

Attraverso l'analisi dei casi francese e tedesco abbiamo ricavato alcuni elementi conoscitivi utili a definire i connotati dei sistemi dell'artigianato e di promozione delle imprese artigiane nei due Paesi. Ora, in sede di conclusioni, cerchiamo di capire come, rispetto a queste due esperienze, si collochi quella italiana: se vi siano similitudini ed analogie, se vi siano diversità ed, infine, se abbia senso o meno immaginare di importare alcune buone pratiche. In particolare, ci concentreremo sui risultati ottenuti in risposta alle due domande centrali della ricerca: la prima, riguardante le dimensioni e le modalità dell'accesso al credito per le imprese artigiane e la seconda, relativa alla strutturazione delle politiche a sostegno delle imprese artigiane.

I due sistemi dell'artigianato a confronto

Francia e Germania, come abbiamo visto, si caratterizzano per una presenza significativa di imprese artigiane e per un sistema di "governo" del settore che presenta numerose caratteristiche comuni, pur facendo riferimento a due "modelli" distinti: uno, quello francese, fortemente legato alle dimensioni delle imprese e alla natura dell'attività svolta, l'altro, quello tedesco, più legato alla figura professionale dell'*Handwerksmeister* (il mastro artigiano).

Entreprises du Bâtiment, dell'INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques), delle CMA (Chambre de Métiers et de l'Artisanat), della Banque de France. Per il caso tedesco si sono effettuate delle interviste a risposta chiusa ed aperta, inviate per e-mail a tutte le Conferenze regionali delle Camere dell'Artigianato, ad un campione di singole Camere dell'Artigianato e ad alcuni istituti di ricerca specializzati.

Entrambi i Paesi hanno recentemente riformato la normativa quadro del settore. In Germania nel 2004 sono state apportate importanti modifiche all'*Handwerksordnung* (il codice dell'artigianato tedesco) con le quali è stata decisamente alleggerita la rigida caratterizzazione "professionale" del settore, liberalizzando l'accesso all'esercizio di molte attività artigiane che prima erano esercitabili unicamente dagli artigiani in possesso del titolo di *Handwerksmeister*.

In Francia la normativa quadro è stata modificata nel 1996 anche se ci sono state alcune leggi che hanno introdotto dei cambiamenti significativi ancor più di recente, vale a dire nel 2003 e nel 2005). Non c'è stata una vera e propria rottura con il passato: il tentativo è stato piuttosto quello di rendere più flessibili i criteri che permettono oggi ad un'impresa artigiana di ritenersi tale; primo fra tutti, quello del numero di addetti, passato da 10 a 20 unità.

Considerando dell'organizzazione e della rappresentanza degli interessi, entrambi i Paesi si contraddistinguono per un sistema di rappresentanza istituzionale forte, caratterizzato dalla presenza di camere specifiche per l'artigianato: le *Handwerkskammern* in Germania e le Camere dei Mestieri e dell'Artigianato in Francia.

In Germania le Camere dell'Artigianato operano a livello territoriale ed ogni impresa artigiana è tenuta obbligatoriamente ad iscriversi. Le Camere, oltre a rappresentare gli interessi del settore, offrono alle imprese numerosi servizi di consulenza ed informazione e si occupano della gestione dei percorsi formativi e di apprendistato e degli esami

statali per l'ottenimento del titolo di *Meister*. Va sottolineato come – nonostante la riforma del 2004 – il sistema dell'artigianato tedesco sia caratterizzato da una forte presenza del settore pubblico. Questo lo si nota in modo particolare analizzando la struttura organizzativa e di rappresentanza del settore, dove il sistema “istituzionale – camerale” ha un peso decisamente superiore a quello della rappresentanza “associativo – sindacale”. Un assetto che si distingue piuttosto nettamente da quello italiano, dove l'elemento associativo sembra invece prevalere su quello camerale.

Il sistema francese si caratterizza per un apparato istituzionale accentrato, con enti ed organizzazioni distribuite in maniera capillare sul territorio, ma con una forte “anima” comune, mentre in Germania è evidente la compresenza di due livelli di governo molto forti, statale e regionale. Differenze che tuttavia si diradano se osserviamo l'architettura del sistema camerale: in Francia infatti le funzioni svolte dal sistema camerale sono le stesse (le Camere dei Mestieri e dell'Artigianato, analogamente al sistema tedesco, operano a livello territoriale e oltre a rappresentare gli interessi del settore, offrono alle imprese numerosi servizi di consulenza ed informazione e si occupano della gestione dei percorsi formativi e di apprendistato).

Le dimensioni e le modalità dell'accesso al credito

Con riferimento alla prima domanda della ricerca, si possono esporre alcune considerazioni comparative con riferimento: alle dimensioni e alla

rilevanza del credito alle imprese artigiane; ai rapporti che intercorrono tra imprese artigiane e istituti di credito; agli strumenti di finanziamento maggiormente utilizzati; alle principali dimensioni di criticità incontrate dalle imprese artigiane nell'accesso al credito; ed, infine, all'offerta di "servizi non finanziari" da parte del sistema bancario.

L'accesso al credito si pone nei sistemi economico-produttivi dei due Paesi come un fenomeno certamente rilevante, che tocca in maniera analoga imprese artigiane operanti nei diversi settori di attività. In entrambi i Paesi si è di fronte ad un contesto generale in cui le imprese riescono tendenzialmente ad auto-finanziarsi ma in cui, con riferimento soprattutto al caso tedesco, il ruolo del finanziamento esterno, e quindi la domanda di credito da parte delle imprese artigiane, è in decisa crescita a causa della prolungata crisi economica dei primi anni 2000, che ha ridotto le capacità di auto-finanziamento delle imprese.

I dati indicano che sono le imprese francesi a fare maggiore ricorso a fonti di finanziamento esterne (l'85% almeno in riferimento al settore dell'edilizia, come indica uno studio del 2005), anche se per le imprese tedesche il dato è comunque interessante: a fare ricorso a fonti di finanziamento esterne è una impresa su due, come dimostra uno studio effettuato nel 2006, con una percentuale che tuttavia tende a crescere significativamente all'aumentare del fatturato dell'impresa. Le dimensioni delle imprese – come era prevedibile – sono, infatti, in entrambi i casi, un fattore determinante: le imprese più piccole si caratterizzano per una minore propensione all'investimento e, notoriamente, han-

no maggiori difficoltà nell'ottenere credito perchè non riescono a presentare le garanzie richieste e l'ammontare dei loro investimenti è spesso troppo esiguo per le banche.

Un elemento di novità che accomuna i due Paesi è, poi, l'attesa rispetto al nuovo accordo bancario internazionale Basilea II, in conseguenza del quale le piccole e medie imprese temono di vedere ulteriormente erose le loro probabilità di credito, in quanto l'accordo introduce nuovi sistemi di valutazione del rischio e nuovi criteri di rating che penalizzerebbero maggiormente le imprese con una solvibilità minore. Un timore che si manifesta maggiormente in Germania, mentre in Francia, pur in un clima di incertezza, è più diffusa l'idea che incitando una maggiore differenziazione delle tariffe, in funzione del rischio, queste nuove norme porteranno le banche a applicare "*une tarification bancaire plus proche des couts*" e a rinforzare l'offerta di credito a questa tipologia di imprese. Almeno questa è la posizione della DGTPE (*Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique*) in uno studio pubblicato nell'aprile del 2007.

I rapporti con le banche

L'indagine ha messo in luce come le imprese artigiane tedesche si affidino principalmente a due grandi gruppi bancari, la *Sparkasse* (casse di risparmio) e le *Volks- und Raiffeisenbanken* (banche di credito cooperativo), in quanto hanno elevato numero di sportelli sul territorio. Nei confronti delle banche private "tradizionali", invece, sembra prevalere tra le imprese artigiane un atteggiamento

più sfiduciato a causa dell'interesse di questi istituti bancari per volumi di investimento maggiori. Come accade per le PMI a livello europeo (European Observatory for SMEs 2003) e anche per le imprese artigiane piemontesi (Osservatorio dell'Artigianato Regione Piemonte 2007), la maggior parte delle imprese artigiane tedesche, soprattutto quelle di più piccole dimensioni, intrattiene rapporti con un'unica banca.

Per quanto riguarda il caso francese, l'indagine ha messo in luce come le relazioni che le imprese artigiane intrattengono con le banche siano piuttosto buone, in un quadro attualmente caratterizzato da una congiuntura economica tutto sommato favorevole. Le banche vengono infatti considerate dagli artigiani come dei partner a cui rivolgersi nel momento in cui è necessario ricorrere al credito: una necessità che si manifesta con una certa regolarità. In Francia, come abbiamo visto, la banca di riferimento delle imprese artigiane è il gruppo *Banque Populaire*: si tratta, in analogia con il caso tedesco di banche di tipo cooperativistico (sono in tutto 18, distribuite su tutto il territorio nazionale) riunite in seno alla *Banque Fédérale des Banques Populaires*.

Gli strumenti di finanziamento

Con riferimento agli strumenti di finanziamento utilizzati dalle imprese artigiane, Francia e Germania presentano due situazioni molto simili e peraltro in linea con quella che è la tendenza delle PMI negli altri Paesi europei (European Observatory for SMEs 2003). Nei due Paesi gli artigiani fanno affida-

mento principalmente su strumenti di finanziamento "classici" come i fidi bancari, i prestiti a medio e lungo termine e le garanzie bancarie, mentre ricorrono raramente a strumenti di finanza innovativi (come partecipazioni e *factoring*), tranne nel caso del *leasing* che è utilizzato con particolare frequenza.

Gli elementi di criticità nell'accesso al credito

Le imprese artigiane tedesche, rispetto alle imprese "normali", riscontrano decisamente più problemi nell'accesso al finanziamento da parte delle banche. Questo tuttavia non è dovuto tanto alla natura "artigiana" delle imprese quanto alle dimensioni delle stesse: più piccole sono, minori sono le probabilità di accoglimento da parte delle banche delle richieste di prestiti. Guardando all'interno del comparto artigiano, si nota come le imprese più grandi non lamentino alcuna significativa difficoltà nell'accedere a fonti di finanziamento bancario, mentre tra le più piccole il tasso di rifiuti da parte delle banche sarebbe decisamente elevato (nel 2005 pari al 50% delle richieste). Le motivazioni principali dei rifiuti riportate dalle banche sono l'insufficienza di garanzie fornite dalle imprese e l'insufficienza di capitale proprio nell'investimento.

In Francia la possibilità di avere accesso al credito sono maggiori e nell'insieme il quadro risulta più favorevole anche per le imprese di piccole dimensioni (che restano comunque le più esposte al rischio di razionamento indipendentemente dal fatto di essere o meno "artigiane"). Le motivazioni legate ai rifiuti sono le stesse che si manifestano in Germania (garanzie insufficienti ed insufficienza di

capitale proprio), ma sono più efficaci i dispositivi che lo Stato mette a disposizione delle imprese per far sì che queste possano interagire con il sistema bancario tradizionale a condizioni più favorevoli.

Per far fronte alle difficoltà di accesso al credito delle PMI, nei due Paesi considerati, come vedremo, esistono sistemi di garanzia diversi. In Francia il sistema è strutturato su due livelli, statale e regionale, mentre in Germania esistono in ogni *Land* delle banche di garanzia pubbliche che offrono fidejussioni alle piccole e medie imprese.

I servizi non finanziari offerti dalle banche

In Francia le banche tendono ad offrire relativamente pochi servizi: una carenza "avvertita" da molte imprese artigiane che ne lamentano la mancanza.

Anche in Germania la qualità della consulenza finanziaria e dell'assistenza delle banche costituiscono un tema molto sentito dalle imprese artigiane. Le attività delle banche in questo ambito consistono principalmente nell'assistenza all'impresa per l'elaborazione dei piani finanziari, nella fornitura di informazioni sulle opportunità di finanziamento e nell'informazione e consulenza all'impresa sul rating che l'istituto le ha assegnato. La consulenza offerta dalla *Sparkasse* e dalle *Volks- und Raiffeisenbanken* risulta essere apprezzata, soprattutto dalle imprese di piccole dimensioni, in ragione della maggiore continuità che riesce ad instaurarsi nel rapporto tra il consulente della banca e l'artigiano, condizione che permette al primo di acquisire nel tempo un certo *know-how* sulla singo-

la impresa e, quindi, in sostanza, di offrire una consulenza più consapevole. Gioca un ruolo positivo, poi, l'elevato numero di filiali sul territorio, che favoriscono la conoscenza da parte della banca della realtà produttiva in cui opera l'impresa. Altro tema che sta particolarmente a cuore alle imprese artigiane è quello della trasparenza nelle decisioni prese dalle banche per quanto riguarda le modalità e le condizioni per l'erogazione del credito.

Tab. 2 – Le dimensioni e le modalità dell'accesso al credito

	Rapporti con le banche	Strumenti di finanziamento	Fattori critici nell'accesso al credito	Servizi non finanziari delle banche
Francia	Rapporti principalmente con Banque Popolaire	<ul style="list-style-type: none"> • fidi bancari, • prestiti a medio lungo termine • garanzie bancarie 	<ul style="list-style-type: none"> • scarso utilizzo di nuovi strumenti finanziari • dimensioni delle imprese, minore propensione all'investimento, minore solvibilità e atteggiamento delle banche (garanzie + entità dei prestiti) 	Informazioni sulle possibilità di finanziamento
Germania	Rapporti con due grossi gruppi bancari (casse di risparmio e banche di credito cooperativo) con elevato numero di filiali sul territorio. Tendenzialmente rapporti con un'unica banca	<ul style="list-style-type: none"> • Fidi bancari • Prestiti a medio e lungo termine • Garanzie bancarie 	<ul style="list-style-type: none"> • Insufficienza delle garanzie presentate alle banche • Diminuzione degli sportelli bancari sul territorio • Scarso utilizzo di nuovi strumenti finanziari • Peggiori condizioni per le imprese di piccole dimensioni 	<ul style="list-style-type: none"> • Informazioni sulle possibilità di finanziamento • Consulenza finanziaria • Informazioni sul rating

La strutturazione dei servizi e delle politiche pubbliche per il settore

Sul fronte delle soluzioni "approntate" dai due Paesi per sopperire alle difficoltà di finanziamento del settore, ovvero su quelle che possiamo definire le politiche pubbliche per l'artigianato, è possibile

effettuare alcune riflessioni comparative organizzate su quattro distinti livelli di analisi:

- il livello di elaborazione delle politiche: che “peso” hanno le politiche per l’artigianato? Si può parlare di politiche specifiche per il settore e non solo di politiche in generale per le imprese? Conta di più la dimensione nazionale o regionale?

- la tipologia degli strumenti di finanziamento: quali strumenti vengono utilizzati per sostenere finanziariamente le imprese artigiane? Quali obiettivi vengono maggiormente perseguiti con le agevolazioni?

- le strutture di implementazione: quali enti e organizzazioni sono attivi in tema di finanziamento alle imprese artigiane?

- la strutturazione dei programmi e dei servizi non finanziari: esistono, e che grado di strutturazione hanno raggiunto, servizi di consulenza, accompagnamento e informazione per le imprese e per il miglioramento delle loro condizioni di accesso al credito?

Il livello di elaborazione delle politiche

Rispetto al livello di elaborazione delle politiche pubbliche per l’artigianato, un primo elemento emerso dalla ricerca è come sia in Germania che in Francia i programmi di finanziamento per le imprese artigiane confluiscono quasi nella loro totalità all’interno del più vasto insieme dei programmi rivolti alle piccole e medie imprese.

Con riferimento alla Germania – eccezion

fatta per alcuni casi regionali documentati nel testo – non esistono misure di finanziamento specifiche per le imprese artigiane. Sono invece ovviamente *ad hoc* i percorsi formativi e gli interventi che gravitano attorno alla figura professionale del “mastro artigiano”. Se da un lato, quindi, i programmi di finanziamento specifici per il settore sono pressoché irrilevanti, dall’altro lato, l’intervento pubblico a carattere non finanziario specifico per l’artigianato tedesco, ovvero formazione, apprendistato, esami e, come vedremo, anche consulenza, marketing, etc. ricoprono un ruolo importantissimo.

L’esperienza francese è del tutto analoga ma se vogliamo, meno sorprendente: l’impresa artigiana è tale in quanto “piccola e media impresa” ed è naturale osservare quanto i programmi di finanziamento siano trasversali. Lo sono in definitiva anche i servizi di consulenza, ad eccezione di quelli erogati dal sistema camerale che come in Germania, sono indirizzati in maniera specifica all’artigianato ed alla strutturazione di percorsi di formazione *ad hoc*.

Al contrario di Francia e Germania, in Italia esistono diverse linee di finanziamento specifiche per l’artigianato, si pensi, ad esempio, alla legge n. 949 del 1952 o alla legge regionale del Piemonte n. 21 del 1997.

Una seconda considerazione da fare a proposito del livello di elaborazione delle politiche è in merito al peso che le leggi esercitano sul sistema di governo del comparto artigiano.

Un lampante aspetto di differenziazione del caso tedesco rispetto al caso italiano risiede nel basso peso che la “componente legislativa” eser-

cita sui processi di definizione delle politiche per il settore. Mentre in Italia ogni linea di finanziamento ha dietro di sé un preciso articolo di una precisa norma, in Germania la situazione risulta essere molto diversa. I programmi di finanziamento prendono forma all'interno di processi in cui poche norme definiscono il quadro d'azione, non determinandone però nello specifico obiettivi, strumenti, modalità applicative, etc. Molti programmi sono sostenuti, infatti, da Enti ed Istituti finanziari pubblici (ad esempio la *Mittelstandbank*) che si occupano non solo dell'erogazione e liquidazione di linee di finanziamento, ma che sono direttamente impegnate nella definizione e progettazione dei vari programmi. Questo assetto pare in evidente contrasto con quello italiano, anche se, probabilmente, si tratta in questo caso di una condizione più generale, che in quanto tale non è circoscrivibile al settore delle politiche per l'artigianato, ma è piuttosto da ricondurre ad uno stile politico-amministrativo, quello tedesco, che è generalmente meno dipendente da disposizioni normative.

In Francia il quadro è più sfumato: da un lato, la presenza di una struttura come OSEO fa pensare a programmi di finanziamento che in analogia con il caso tedesco prendono forma all'interno di processi in cui esiste una norma che delimita una cornice senza definire nello specifico obiettivi, strumenti, modalità applicative, etc. D'altra parte però l'enfasi che ruota attorno ad alcuni interventi di carattere normativo (le misure introdotte, i beneficiari, i risultati ottenuti in termini di crescita, di occupazione e sviluppo) con particolare riguardo alla legge del 2003, denominata "LIE", cioè legge per l'iniziativa economica e alla legge del 2005 a favore delle PMI,

avvicinano l'esperienza francese a quella italiana.

Un ultimo aspetto da considerare è il grado di accentramento/decentramento delle politiche in favore delle imprese artigiane. Per quanto riguarda il caso tedesco va considerato in via preliminare la peculiarità del sistema istituzionale federale tedesco, dove i *Länder* hanno un'ampia gamma di competenze e, attraverso il *Bundesrat*, ricoprono un ruolo importante nelle decisioni politiche anche a livello centrale. In tema di politiche per l'artigianato, si può affermare come non vi sia una netta prevalenza del livello federale rispetto a quello dei *Länder* o viceversa. Esiste, al contrario, una generale integrazione tra i due livelli. Questa considerazione, tuttavia, vale per alcune realtà e per altre meno. In alcuni *Länder* si verifica che il peso delle politiche federali sia maggiore, in altri quasi il contrario. Come si è documentato attraverso le ricerche effettuate, esistono tra i vari *Länder* differenze anche sostanziali nell'importanza ricoperta dal settore nel sistema economico locale che spesso facilitano il formarsi di iniziative, progetti e programmi particolari a sostegno dell'artigianato. D'altro canto, a bilanciare questa apparente frammentazione delle politiche di promozione delle imprese, va considerato che la legge quadro che disciplina il settore, l'*Handwerksordnung* (il codice dell'artigianato tedesco) è una legge di ordine federale. In secondo luogo, con riferimento ai programmi di finanziamento in senso stretto, si nota il ruolo di primo piano della *Mittelstandbank* e una forte uniformità nella strutturazione delle organizzazioni e dei servizi di competenza dei singoli *Länder*. Si pensi alle *Bürgschaftsbanken*, enti fondamentali nel sistema di finanziamento delle piccole e medie imprese,

che vengono gestite a livello di *Land*, ma che hanno più o meno la medesima configurazione ed offrono garanzie a condizioni simili in tutti i *Länder*. Si consideri, poi, l'architettura del sistema camerale e del sistema di rappresentanza degli interessi dell'artigianato che, per quanto fortemente ramificata e decentrata sul territorio, vede nella *Zentralverband des Deutschen Handwerks* (la Lega Centrale dell'Artigianato) un forte elemento di raccordo ed unitarietà a livello centrale.

In Francia non esiste una contrapposizione o una "competizione" fra le politiche e gli interventi proposti a livello centrale, dallo Stato, e quelli proposti a livello più decentrato, dalle Regioni: il meccanismo è piuttosto quello della replicazione degli interventi e della duplicazione delle strutture organizzative. E' infatti lo Stato a delineare le politiche e gli interventi (pensiamo alla creazione di OSEO) che vengono successivamente declinati, in maniera analoga, in ciascuna Regione della Francia. Ogni Regione ha quindi lo stesso sistema di finanziamento pubblico alle imprese (principalmente realizzato attraverso le 47 agenzie distaccate di OSEO), lo stesso sistema bancario (il gruppo *Banque Populaire* ad esempio ha 18 agenzie, una per ogni Regione, e fanno capo ad un unico soggetto posto a livello centrale) lo stesso identico panorama di organizzazioni ed enti che operano nel settore del finanziamento, della consulenza e della formazione rivolta alle PMI.

La tipologia degli strumenti di finanziamento pubblico

Con riferimento agli strumenti di finanziamen-

to offerti dal pubblico, si rileva come in Germania i due strumenti maggiormente offerti sono i finanziamenti a tasso agevolato a medio-lungo termine della *Mittelstandbank* e le garanzie sussidiarie delle *Bürgschaftsbanken*. Il sistema francese si colloca sullo stesso piano anche se i due strumenti (i finanziamenti a tasso agevolato e medio-lungo termine e le garanzie sussidiarie) sono messe a disposizione da un unico organismo (il gruppo OSEO, attraverso *OSEO Financement* e *OSEO Garantie*). Un altro elemento che distingue il sistema francese da quello tedesco è legato alla presenza di strumenti di microcredito e di prestiti personali. La “ricetta” messa a punto (ancora una volta da OSEO e da altri organismi alternativi al sistema bancario tradizionale, attivi nel settore del finanziamento e della consulenza) consiste in effetti nel fornire “*produits composites à fort effet de levier*”: non si tratta di erogare finanziamenti *tout court*, ma di far in modo, attraverso lo strumento del co-finanziamento che le imprese risultino più “appetibili” agli occhi delle banche. In quest’ottica, la diversità fra il sistema francese e quello tedesco non risiederebbero nelle caratteristiche delle imprese artigiane o in quelle del sistema bancario (che tutto sommato sono analoghi), ma andrebbero rintracciate altrove, nell’alveo delle politiche di sostegno all’artigianato ed alle PMI (vedi la creazione di OSEO) e nel panorama (in Francia, particolarmente ampio e variegato) di organizzazioni ed enti che si occupano a vario titolo di creazione d’impresa.

Passando a considerare il tema delle garanzie, vale la pena mettere in risalto le differenze tra i due sistemi. In Francia il sistema di garanzia è consolidato: si tratta dello strumento su cui lo Stato

ha puntato maggiormente per risolvere i problemi dell'accesso al credito che si erano manifestati nel corso degli anni 90. Il sistema è pubblico come abbiamo visto è strutturato su due livelli: un primo livello è Statale (OSEO Garantie) mentre un secondo livello è Regionale (OSEO garantie Région). In Germania le garanzie per le PMI vengono offerte da organismi pubblici previsti dalla legge sul federale sul credito. Le Bürgschaftsbanken (banche di garanzia) sono presenti in tutti i Länder e sono finanziate con fondi federali e statali, nonché attraverso la partecipazione delle Camere, associazioni di imprese e banche locali. Le Bürgschaftsbanken offrono fidejussioni sussidiarie controgarantite dallo Stato e dai Länder che di norma coprono fino all'80% del credito richiesto. Le imprese non devono pagare una quota associativa in quanto le Bürgschaftsbanken sono partecipate dalle Camere; in alcuni Länder esistono delle Bürgschaftsbanken esclusive per l'artigianato.

Una particolarità che accomuna i sistemi di promozione delle imprese dei due Paesi è il forte accento posto sul ciclo di vita aziendale e sulla elaborazione di strumenti di finanziamento tarati sulle esigenze delle imprese lungo le fasi di questo ciclo. Pertanto, è molto frequente in entrambi i Paesi trovare delle classificazioni dei programmi di finanziamento organizzate per fasi: esistono programmi ad hoc per la creazione di nuove imprese, programmi ad hoc per investimenti e sviluppo, programmi ad hoc per trasmissione di impresa, etc.

All'interno di questo contesto, nei due paesi gli obiettivi maggiormente perseguiti attraverso le misure di agevolazione sono la creazione di nuove

imprese, la crescita e l'innovazione di impresa e il sostegno alla consulenza (in campo tecnologico, manageriale e dei processi di internazionalizzazione).

Un elemento di particolare interesse emerso durante l'analisi delle politiche per l'artigianato dei due Paesi è l'integrazione di queste con altri settori di politiche pubbliche. L'esempio più immediato è riferibile alla forte integrazione tra politiche per la formazione e politiche per l'artigianato nel caso tedesco, per tutto quanto concerne i percorsi di apprendistato e di ottenimento del titolo di mastro artigiano. Anche in tema di politiche ambientali ed energetiche, stanno nascendo in Germania alcuni programmi di intervento integrati, che vanno oltre le misure incentivanti "comportamenti aziendali" ecosostenibili da parte delle imprese. E' il caso dell'iniziativa "Haus sanieren-profitieren", sostenuta su tutto il territorio nazionale dalla Fondazione Tedesca per l'Ambiente e da alcune Camere dell'Artigianato. L'iniziativa consiste nell'investire sulla formazione degli artigiani in campo di risparmio energetico abitativo e nel sensibilizzare i cittadini al tema del risparmio sia energetico che economico nei consumi abitativi. Attraverso questo programma di sensibilizzazione, i cittadini vengono messi in diretto contatto con le imprese artigiane e quindi si persegue un doppio risultato: sul fronte ambientale, un maggiore risparmio energetico e minore inquinamento, e sul fronte artigianale, uno stimolo della domanda di lavoro artigiano e, quindi, nuove opportunità di reddito per il settore.

Le strutture di implementazione

Nei due Paesi analizzati si è rilevata la pre-

senza di importanti strutture pubbliche attive sul fronte dell'elaborazione e gestione dei programmi di finanziamento alle imprese.

In Germania i soggetti maggiormente attivi nei programmi di agevolazione al credito per le imprese artigiane sono la *Mittlestandbank* del gruppo bancario KfW, soggetto di natura totalmente pubblica e di riferimento per il finanziamento delle PMI tedesche. Ruolo importantissimo nel sistema di garanzia tedesco è ricoperto dalle *Bürgschaftsbanken*, anch'esse come abbiamo visto di natura pubblica e presenti in ogni *Land*. Infine, assumono un'importanza rilevante, all'interno dei singoli *Länder* alcuni istituti finanziari di proprietà pubblica.

Il sistema francese è caratterizzato dalla presenza di una solida struttura collocata a livello centrale (*OSEO*) che eroga finanziamenti alle PMI (e quindi anche alle imprese artigiane) attraverso l'utilizzo di fondi pubblici. Si tratta di strumento operativo di straordinaria importanza che riunisce sotto un'unica "voce" il finanziamento alle imprese, la garanzia ed il sostegno all'innovazione.

I programmi promozionali non finanziari

Le politiche per l'artigianato non si esauriscono con i programmi di finanziamento alle imprese, ma ricomprendono una vasta gamma di interventi promozionali di tipo non finanziario.

Sulla base delle conoscenze acquisite, si può concludere che in Germania e Francia, rispetto all'Italia ed alla Francia, gli interventi di tipo finanziario abbiano un peso inferiore sull'insieme delle politiche per il settore.

Tab. 3 – Sintesi comparativa sulle politiche in favore delle imprese artigiane

	Strutturazione delle politiche per il settore	Strumenti di finanziamento	Obiettivi perseguiti con i programmi di finanziamento	Organizzazioni	Programmi e servizi non finanziari
Francia	<ul style="list-style-type: none"> • Programmi per l'insieme delle PMI 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanziamenti agevolati a lungo termine • Garanzie sussidiarie • Prestiti personali, micro-credito 	<ul style="list-style-type: none"> • Creazione di impresa • Innovazione 	<ul style="list-style-type: none"> • Gruppo OSEO • Organizzazioni economiche e di servizi molto diffuse in tanti settori 	<ul style="list-style-type: none"> • Portali web • Banche dati informative
Germania	<ul style="list-style-type: none"> • Programmi per l'insieme delle PMI, tranne alcuni casi regionali. • Integrazione dei livelli federale e statale • Bassa influenza delle leggi nella definizione degli interventi 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanziamenti agevolati a lungo termine • Garanzie sussidiarie 	<ul style="list-style-type: none"> • Creazione di impresa • Crescita • Consulenza 	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema camerale forte • Mittelstandbank • Banche di Garanzia • Comparto della ricerca sull'artigianato molto sviluppato • Organizzazioni economiche e di servizi molto diffuse in tanti settori 	<ul style="list-style-type: none"> • Portali web • Banche dati informative • Servizi di consulenza (prevalentemente Camere) • Enti di ricerca • Servizi di assistenza (marketing, management, internazionalizzazione, etc.)

Alcuni spunti di riflessione – interrogativi per il dibattito piemontese in tema di artigianato

Quali lezioni si possono apprendere dai due casi analizzati e dal confronto con il caso italiano e quello piemontese? Quali spunti di riflessione possono sollecitare il dibattito piemontese in tema di politiche per l'artigianato? Ragionando in chiave comparata sui risultati emersi dall'analisi dei casi francese e tedesco si sono individuati sei nodi di criticità, ritenuti da noi di particolare interesse per il sistema dell'artigianato piemontese ed italiano, e che ora si possono proporre sottoforma di interrogativi.

1. Specificità / generalità dei programmi – Sia in Francia che in Germania i programmi di finanziamento delle imprese artigiane confluiscono pressoché indistintamente all'interno del contenitore delle agevolazioni per le PMI. Programmi di promozione non finanziaria specifici per il settore, invece, si riscontrano frequentemente in entrambi i Paesi. In Italia, permane invece una forte componente di linee di finanziamento *ad hoc* per il settore.

• *Hanno ancora senso strumenti di finanziamento specifici per le imprese artigiane?*

2. Approccio legislativo / approccio organizzativo – Nei due casi analizzati, si è riscontrata la presenza di forti organizzazioni ed enti pubblici strutturati, a diversi livelli istituzionali, dedicati alla promozione delle imprese artigiane o, più in generale, delle piccole e medie imprese. Inoltre, si è riscontrata una “bassa dipendenza” delle politiche per l'artigianato dalle leggi, dove queste si limitano nella maggior parte dei casi a fissare il quadro generale lasciando spazio ad una programmazione degli interventi più flessibile. In Italia, al contrario, si ha l'impressione che prevalga lungamente un approccio legislativo, con tutti i noti svantaggi in termini di rigidità del sistema che questo comporta.

• *Ha ancora senso elaborare programmi di intervento attraverso lo strumento legislativo o è meglio agire attraverso strutture-agenzie?*

3. Accentramento / decentramento – In entrambi i casi studiati, si è riscontrata una forte presenza dell'ente pubblico nel sistema: in Francia prevale il ruolo centrale dello Stato, mentre

in Germania si assiste ad una complessivamente buona integrazione tra il livello federale e quello dei *Länder*, dove, comunque, il quadro e le direttive generali vengono fissati istituzionalmente a livello centrale.

• *Cosa è giusto che rimanga in capo allo Stato e quali sono gli spazi da lasciare all'autonomia delle Regioni?*

4. Il finanziamento "tarato" sul ciclo di vita aziendale – I programmi di sostegno finanziario alle imprese dei due Paesi analizzati si caratterizzano per un forte collegamento con le fasi del ciclo di vita dell'impresa. In Italia questo approccio, rispetto ai due casi considerati, sembra essere ancora poco sviluppato.

• *E' possibile introdurre dei meccanismi di maggiore integrazione dei programmi di finanziamento alle diverse fasi del ciclo di vita delle imprese?*

5. Integrazione delle politiche – Il caso tedesco mostra diversi esempi di come politiche di natura diversa (formative, ambientali, energetiche, etc.) instaurino delle interazioni con le politiche rivolte al settore artigianale. Se questo a volte è dovuto a ragioni sistemiche, come nel caso delle politiche formative e di apprendistato, altre volte, ed è il caso delle politiche di risparmio energetico, queste interazioni sono il risultato dell'incontro e del dialogo volontaristico tra sistemi di attori ed interessi distinti, che, collaborando, ritengono di poter ottenere un vantaggio complessivamente maggiore di quello che otterrebbero non collaborando.

• *E' auspicabile – e come è possibile favorire? – l'integrazione tra politiche diverse e quindi integrare le politiche industriali sempre più con altri settori di intervento? E quali vantaggi si possono cogliere?*

6. Programmi di tipo non finanziario – Attraverso l'analisi dei due casi si sono documentate alcune buone prassi nel campo della promozione non finanziaria delle imprese artigiane, che vanno dalla consulenza aziendale, ai servizi informativi, dalla ricerca scientifica alla fornitura di servizi di assistenza in campo fieristico, di marketing, etc.

• *E' adeguata l'azione piemontese su questo fronte? Ci sono dei margini di miglioramento nei servizi offerti alle imprese artigiane?*

NUOVI SCENARI

I due articoli presentati in questa sezione costituiscono delle riflessioni di estremo interesse rivolte ad argomenti di stretta attualità. Burocrazia e competitività dei distretti industriali sono questioni che in certo qual modo trattano della stessa materia: la flessibilità del sistema che favorisce la concorrenza rispetto alle produzioni nazionali ed estere.

Qualsiasi sistema economico-sociale e produttivo che voglia competere sui mercati mondiali necessita di una pubblica amministrazione efficiente e di un sistema di procedure flessibile proprio per adattarsi costantemente ad un ambiente economico ormai inevitabilmente condizionato dalla globalizzazione e quindi da cambiamenti continui ed estesi. E' risaputo che la burocrazia costituisce un impedimento nell'attività quotidiana dei cittadini italiani, nonché delle imprese. Sebbene a questo stato delle cose si sia giunti nel tempo, ciò che è cambiata ultimamente è soprattutto la percezione del problema nella misura in cui oggi come oggi l'Italia si trova a competere con l'estero necessitan-



do perciò di una regolazione più snella in grado di aprirsi maggiormente ai meccanismi della competizione. Per questo motivo si è voluto dare spazio ad un documento che indaga la soddisfazione delle piccole e medie imprese rispetto alla Pubblica Amministrazione, da più parti additata come la principale causa di poca flessibilità del sistema produttivo italiano.

Parallelamente, con il secondo articolo, si insiste sulla "salute" delle imprese italiane con uno sguardo specifico allo sviluppo locale. In particolare, sono state osservate quelle realtà di piccola o media dimensione che operano in un settore tradizionale, quello tessile, e in una precisa zona d'Italia, la Puglia. Si prende concretamente in considerazione l'ipotesi che la sinergia tra le varie aziende di uno stesso settore sia il vero segreto del loro successo in contrapposizione alle difficoltà che le imprese dello stesso tipo trovano in altre regioni del nostro Paese.