



Fabio CHIAVOLINI
Luigi CUTRI'

ARMA LOCALE

I territori Italiani alla sfida
del mercato globale

Premessa

In Italia, i rapporti tra Istituzioni, società e mercato richiedono un'analisi accurata della complessità: da questa discendono l'individuazione e la definizione di formule alternative di cooperazione tra Pubblico e Privato, conferendo loro una legittimazione fatta di capacità operativa e di regole.

Il modello dell' **Holding Territoriale** , muovendo dal Territorio e dai suoi attori, rende concreta l'idea di una "rete di sicurezza" tramite la quale alimentare nuovi e proficui sentieri di Sviluppo Sostenibile.

Occorre, a tal scopo, riesaminare i rapporti tra imprese, Enti Locali ed ordinamento bancario.

È necessario ripensare le forme d'organizzazione, i processi di *governance* (delle imprese e del Territorio) e sviluppare un **nuovo paradigma, idoneo ad ottenere il massimo rendimento dalle risorse che il nostro sistema produttivo ed i nostri Territori sono in grado di esprimere.**

Lo scenario

Il sistema produttivo italiano è composto soprattutto da piccole e medie imprese (che chiameremo d'ora in poi "PMI"), sottopatrimonializzate e gravate di debiti, che operano su mercati complessi ed a concorrenza globalizzata.

Non dobbiamo commettere l'errore, però, di percepire esclusivamente come avversa la condizione economica, bensì chiederci da dove hanno origine i nostri svantaggi, quali siano i rimedi su cui puntare e come agire per servirsene al meglio.

In Italia esiste una correlazione tra l'arretratezza della gestione finanziaria e la diffusione insufficiente di forme di cooperazione imprenditoriale.

All'interno delle reti esistenti le esperienze di cooperazione nella conduzione finanziaria hanno limitata rilevanza: spesso e con logica opportunistica, si mira a riversare i pericoli in direzione dei nodi contrattualmente meno resistenti.

Il trasferimento del rischio di *business*, la delocalizzazione produttiva e la radicata dilazione nei pagamenti da parte dei committenti sono solo alcuni degli indici più preoccupanti di questo fenomeno.

In quest'ottica, l'antica crescita dei distretti industriali può anche essere interpretata come un "artificio" utilizzato nel passato dall'Italia per ovviare all'inadeguatezza del mercato dei capitali.

Gli schemi adoperati per la mobilitazione delle risorse, come i rapporti di sub-fornitura, si mostrano inadatti a sorreggere gli investimenti in innovazione che esigono rilevanti capitali esterni ed una conduzione strategica energica, se non sostenuti da un contesto – istituzionale, delle regole, culturale – che riduca i margini di "funambolismo" e favorisca la collaborazione.

La predisposizione di soluzioni originali ed efficienti nelle reti di PMI è una sfida che deve tener conto di un complesso di bisogni, obblighi ed interessi.

A causa di tale grande complessità, verosimilmente, il sistema distrettuale non potrà più essere il soggetto intorno al quale si riordinerà l'impianto finanziario delle PMI.

La questione potrà essere affrontata più facilmente all'interno di concentrazioni flessibili di aziende ed altri attori di Territorio che reputino essenziale aggregarsi per accrescere e condividere servizi qualificati.

Questo è il primo atto di un processo di cambiamento progressivo dall'attuale modello verso un assetto innovativo che salvaguardi i pregi dell'impresa italiana (imprenditorialità ed elasticità) ma rinvigorisca la capacità d'attrazione del capitale di rischio, rispetto alla quale è necessario focalizzarsi su irreprensibilità nei rapporti tra *stakeholders* ed impiego efficace del capitale.

Quando le imprese vedono discendere il proprio successo da risorse complesse, di natura intangibile (capitale umano, conoscenza, reti di relazioni), appare inadeguato il modello "statico" oggi prevalente nei manuali di economia, che considera l'impresa un "portafoglio di diritti di proprietà" su flussi di cassa a venire.

Di qui l'interesse per nuovi modelli di governance del Territorio e d'organizzazione d'impresa, intesa come *Holding* Territoriale di impieghi specifici durevolmente attratti intorno a risorse critiche.

Il perimetro della *Holding* Territoriale non si delinea esclusivamente con i confini di uno o più soggetti giuridici ma comprende una trama complessa di relazioni contrattuali, istituzionali, sociali.

Simile schema può essere esteso a forme di cooperazione tra Enti Locali ed imprese che possiedono come *asset* primario il "capitale sociale", costituito dai benefici dell'appartenenza ad un complesso di connessioni tra soggetti che tendono ad un fine collettivo e concorrono per ottenerlo.

La capacità della *Holding* Territoriale di abbinare capitale sociale e capitale finanziario fa della stessa un organismo di conduzione singolare sul piano del coordinamento, accreditando l'idea della *Holding* Territoriale stessa come modello di organizzazione in condizione di concorrere alla generazione del "bene comune locale".

I modi di agire ed i risultati di una *Holding* Territoriale non hanno l'obbligo di essere chiariti in base alle qualità specifiche, sperimentalmente riscontrabili, dei singoli attori che ne fanno parte – ma riportati alle forze causali, attivate dal sistema di connessioni e relazioni che lega gli attori tra loro.

Il presupposto è che il sottosviluppo finanziario del nostro sistema non sia effetto di un'eredità delle epoche passate (oppure di fiacche virtù civili), bensì

sorga da un impianto di dipendenze che strozza la circolazione di conoscenza ed “abbatte” la collaborazione tra Enti Locali ed imprese.

Intervenire sui nodi di questo sistema a rete “malfunzionante” è il punto strategico.

La rincorsa frenata

Nel caso italiano, c'è chi ha parlato di "**rincorsa frenata**": l'Italia ha inseguito un modello di modernità trapiantato artificialmente ed i “malanni” del nostro sistema imprenditoriale originano "dalle debolezze intrinseche di un apparato produttivo nato e sviluppato senza rivoluzione industriale, di una borghesia affermatasi senza rivoluzioni borghesi".

L'Italia si è “qualificata” nel ruolo dell'ultimo arrivato che rincorre gli altri: in questa rincorsa l'Europa è stata la stella polare, offrendoci un'occasione di crescita dopo la seconda Guerra mondiale ed un ancoraggio sicuro nel corso della riorganizzazione post-anni Settanta.

La crisi odierna origina dal fatto che l'ingresso in Europa ha portato il sistema italiano nella concorrenza globale, evidenziando i temi irrisolti del nostro sistema produttivo: vale a dire la **questione proprietaria**, quella **dimensionale** e quella **tecnologica**.

Riguardo alla "**questione proprietaria**", in un capitalismo povero di capitali privati lo sviluppo industriale si è retto sugli assi delle partecipazioni statali e, per lungo tempo, della proprietà pubblica delle banche che facevano del rapporto privilegiato con lo Stato la loro ragione di forza e di debolezza.

Per differenza, il capitalismo privato è rimasto circoscritto ad un nucleo ristretto di poche grandi imprese a proprietà familiare, anch'esse frenate da un assetto proprietario poco rispondente alle necessità della modernizzazione industriale.

L'impresa familiare è stata un ottimo volano della mera crescita – in tempi d'ordinaria amministrazione – ma “deraglia” quando deve accelerare il ritmo di innovazione: se le esigenze del controllo contrastano con quelle dello Sviluppo Sostenibile, la preoccupazione di "blindare" la catena di controllo impedisce di espandere l'azienda in funzione delle esigenze d'innovazione e di Sviluppo Sostenibile.

Il "nodo" proprietario, in Italia e quindi, mette in campo protagonisti costituzionalmente deboli.

La grande impresa pubblica, il capitalismo familiare e le banche (tutti assuefatti ad un mercato protetto): tali primi attori hanno mostrato la corda appena iniziato il confronto con i capitalismi evoluti e le regole della concorrenza globale.

Nell'ultimo ventennio le cose sono parzialmente cambiate ma è un mutamento in gran parte sulla carta, poiché i "nuovi attori" poco si discostano dai "vecchi canoni".

Alla "questione proprietaria" si aggiungono quelle "**dimensionale**" e "**tecnologica**", che nascono dalla compensazione della debolezza della grande industria con un'inconsueta (secondo i canoni europei) diffusione della piccola e media impresa, sparsa sul Territorio ed attestata in settori tradizionali.

Senza perderci nel valutarne meriti o colpe, possiamo affermare che oggi le piccole imprese forniscono all'economia italiana una base d'appoggio inadeguata rispetto alle esigenze di scala e d'innovazione tecnologica imposte dalla nuova concorrenza europea e globale.

Insomma, abbiamo imprese troppo piccole (e settori troppo tradizionali) per acquisire peso e deterrenza nel riposizionamento competitivo dei capitalismi concorrenti.

Innovazione organizzativa e tecnologica: per un'economia della conoscenza

Il sistema industriale italiano mostra, quindi, un'elevata frammentazione societaria e livelli insufficienti di spesa per ricerca ed innovazione, cui si associano altri fattori:

- competitività non più basata su costi e livelli di cambio;
- individualismo imprenditoriale che frena le aggregazioni;
- ritardo nell'informatizzazione e nell'inserimento di competenze professionali e manageriali;
- distanza tra i sistemi Imprese – Pubblico – Università;
- carenze infrastrutturali e logistiche.

L'economia del paese si trova ad un bivio tra una competizione impossibile con i mercati emergenti nei settori tradizionali ed un veloce passaggio ad una fase superiore di Sviluppo Sostenibile: l'**economia della conoscenza**.

Se vogliamo una società che competa globalmente dobbiamo modificare il modello di Sviluppo e quello finanziario di supporto.

È necessario passare ad una gestione della finanza in grado di riprodurre i capitali essenziali per un modello di Sviluppo economico sostenibile, basato sulle attività connesse alla conoscenza ed al Territorio.

Occorrono investimenti in tecnologie e capitale immateriale e finanziario, basi del nuovo modello produttivo.

La storica vocazione a "rincorrere" non è sufficiente: bisogna vincere le riluttanze all'innovazione ed al cambiamento.

L'uso migliore della nostra diversità, nell'economia globale, è nell'utilizzarla per elaborare una nozione originale di modernità a partire dal Territorio e, in particolare, da quei Territori che sono stati a lungo in testa alla corsa.

Il Territorio

Per Territorio (contrariamente alla cultura tradizionale della “crescita” che lo intende quale semplice piattaforma per le attività economiche) intenderemo un patrimonio, un esito storico di rapporti tra uomo, natura e storia, di fronte al quale sono possibili tre atteggiamenti: dissipazione, conservazione oppure valorizzazione, nel significato di puntare al "**valore aggiunto Territoriale**".

Occorre mirare ad una valorizzazione del Territorio che generi **“stili di sviluppo differenziati che si rapportino tra loro con uno scambio paritario e non con un rapporto di sfruttamento delle risorse e di distruzione delle culture locali”**.

Un Territorio in crisi, sul quale insiste una Comunità locale non coesa, ha come conseguenza – date le risorse limitate – di produrre inefficienze e diseconomie di scala che nascono dalla replicazione di funzioni di *governance* e produttive.

Queste “sotto-reti” che si producono all’interno dello stesso Territorio, oltre ad essere non efficienti, non raggiungono “massa critica”.

Ma non basta: va fatto obbligatorio cenno all'**autoreferenzialità del Territorio**.

Se il sistema Territoriale, nel suo complesso, ha vitalità “interna” (i dati Istat dicono che nel 2013, mediamente, l’85% del valore prodotto in un Sistema Territoriale restava all’interno di quel sistema), tende a divenire autoreferenziale dal punto di vista economico.

Questo meccanismo è aiutato dalle dinamiche sociali, perché il lavoro si svolge su un’area Territoriale sulla quale insistono spostamenti di masse di individui: nei sistemi produttivi evoluti, difatti, la gran parte del costo del prodotto non è data dal processo o dalle materie prime ma dal lavoro, che partecipa nello “scaricare a terra” la ricchezza prodotta.

La *business community*: valori e dinamiche

“Essere” ed “esistere”

Il fatto che un attore economico o sociale sia “in essere” non significa che possieda, automaticamente, valore all'interno della Comunità locale – ossia “esista”.

Un esempio, più sociologico che economico, riguarda il diverso impatto che un centro sociale può avere in una città di provincia rispetto ad una metropoli: è difficile che il centro sociale di una piccola città riesca ad influenzarla (vale a dire: è “in essere” ma “non esiste” all'interno dei flussi e delle dinamiche della Comunità, dalla quale è escluso) mentre, in una metropoli, un centro sociale ha spesso massa critica e capacità d'impatto e, pertanto, **è in essere ed esiste.**

Passando dalla logica fattiva alla rappresentazione grafica della realtà, il centro sociale della piccola città è un punto non rappresentabile di una rete, mentre quello della grande città ha una collocazione ben precisa nella rete di relazioni (e ne possiede una PROPRIA).

Per dirla “in soldoni”, se qualcuno “che ha credibilità” non si fa portatore di un valore espresso dal capitale sociale, questo valore ha “impatto zero” sulla Comunità.

Le relazioni comunitarie e le dinamiche conflittuali

Le relazioni comunitarie di tipo sociologico si trasformano, in una società come la nostra, in relazioni economiche.

La Comunità locale ha coscienza di se proprio in quanto Comunità e se composta da entità che sono “in essere” ed “esistono”.

Cosa accade quando all'interno di un sistema Territoriale si generano delle dinamiche conflittuali?

Si è osservato che, dove esistono situazioni di crisi, appare subito evidente la frammentazione della Comunità locale (vale a dire la divisione del sistema Territoriale in più Comunità che si comportano come se fossero attive su piani di realtà diversi).

Ciò che dobbiamo analizzare con attenzione, oltre al Territorio, è la Comunità locale composta di tutti gli attori del Territorio che “sono in essere ed esistono”, ovvero da tutti coloro in grado di esprimere il

capitale sociale del Territorio e di farsi latori delle istanze e delle necessità del Territorio stesso.

Tra autogoverno e crisi: confronto tra Sistemi Territoriali e Comunità locali

Fattori di competitività Territoriale

La competitività territoriale dipende da vari fattori:

- l'ambiente macroeconomico, nazionale ed europeo;
- i retaggi del passato;
- gli *assets* tangibili ed intangibili;
- la *governance*.

I distretti industriali

Il distretto industriale, partendo da una aggregazione d'impresе sul Territorio dedicate ad una **monocultura produttiva** (es. mobili, occhiali, oreficeria, meccanica), generava sino agli anni '90 (e continua parzialmente a generare) un indotto di Territorio sia verticale (fornitori di servizi dedicati o di materie prime), sia orizzontale (es. servizi contabili e fiscali, mense, cancelleria), dando vita a produzioni verticali di filiera ed orizzontali di terzisti.

La ricaduta sul Territorio era essenzialmente *occupazionale*: il distretto industriale saturava la forza lavoro del Territorio tanto che, fino dagli anni '50, iniziò la ricerca di manodopera nel Sud Italia.

Da notarsi che nel momento in cui nacquero i distretti industriali non sussisteva nel Sud una situazione di disoccupazione diffusa, per lo meno in senso moderno.

Il Sud era allora precipuamente rurale, con un basso indice di ricaduta economica Territoriale: la spinta all'emigrazione originava non dall'assenza di lavoro, bensì dalla spinta al miglioramento delle condizioni di vita personali (anni '60).

I Territori d'immigrazione, al contrario, attiravano proprio perché in grado di creare ricadute di valore sul Territorio, con conseguenti migliori prospettive di vita per la forza lavoro.

L'**autoreferenzialità** del Territorio, quindi, ha reso forti i **distretti industriali** negli anni '60/'80.

Oggi, il modello di sviluppo dei distretti industriali non risulta più adeguato in presenza d'impresе "leader" che delocalizzano internazionalmente (Europa dell'Est e Asia), "aprendo" la filiera.

Ancora, i distretti industriali, in quanto espressione di una monocultura produttiva, sono esposti alle congiunture sfavorevoli del mercato e crescono meno dei sistemi Territoriali non distrettuali da almeno un ventennio.

Il “modello distretto” non riesce più a far fronte alla concorrenza internazionale, che può essere affrontata solo diversificando le produzioni in modo sostenibile e non agevolmente replicabile dai mercati concorrenti.

Se recuperiamo la categoria marxiana per la quale il capitalista è colui la cui qualità della vita non dipende dalle evoluzioni del mercato, possiamo parlare, nel caso dei distretti, di capitalismo inapplicato o di capitalismo “in essere” ma “inesistente”, nel momento in cui il sistema economico di uno specifico Territorio è parzialmente o del tutto non funzionale, in termini di produzione e ripartizione del valore, alla qualità della vita dei cittadini.

Intendendo il Territorio come il luogo del capitale economico e sociale – e sempre recuperando Marx – quando accettiamo la definizione di “proletariato” come quella parte di popolazione la cui qualità della vita è legata agli andamenti dei cicli del mercato, potremmo affermare che oggi il distretto industriale, per assurdo, non è il luogo del micro-capitalismo italiano ma il rischioso fattore di esposizione della propria intera struttura economica e sociale (e di quella di tutto il Paese) alla proletarizzazione (fenomeno già in atto e crudelmente visibile).

In sintesi, l’economia distrettuale deve imparare a diversificare il rischio, a sfruttare i centri di eccellenza, le competenze, le buone pratiche sviluppate nel distretto industriale per costruire economie non monoculturali, strategicamente inserite in contesti internazionali: deve diventare “**economia Territoriale**”.

La ripresa dello Sviluppo Sostenibile: il modello della *Holding* Territoriale

La collaborazione pubblico/privato per creare una nuova rete di sicurezza

La voglia di fare sistema e la ricerca di obiettivi comuni per riprendere la via di uno Sviluppo Sostenibile sono una relativa novità sul piano nazionale ma una realtà diffusa a livello locale.

Quello che serve è una **nuova rete di sicurezza** per le imprese Territoriali, una *concertazione* che coinvolga tutti gli attori e i Territori: **servono organismi per favorire, a livello Territoriale e in modo democratico, la concentrazione di risorse, la concertazione degli obiettivi e la governance necessaria a raggiungerli.**

Il **modello della *Holding* Territoriale**, sulla base di soluzioni simili adottate nel resto dell'Europa ma nel rispetto della "diversità italiana", **prevede la creazione di una "rete di sicurezza" i cui nodi sono costituiti dai diversi attori economici, politici e sociali presenti sul Territorio, ad oggi non ancora organicamente collaborativi.**

Creando *Holdings* Territoriali nei diversi Territori si potrà innescare lo Sviluppo Sostenibile, costituire "griglie" locali ed una reattiva rete nazionale di sicurezza in grado di attenuare crisi economiche e combattere vecchie e nuove povertà.

La *Holding* Territoriale, in altre parole, serve a creare in tempo utile (economicamente e socialmente) strumenti che servano ad informare di sé il Territorio ed a consentirgli l'innescamento dello Sviluppo Sostenibile.

Il modello, come vedremo in seguito, valorizza il patrimonio del Territorio fornendo **strumenti formali alla Comunità locale per preservare la sua identità, valorizzarla e competere globalmente.**

La *Holding* Territoriale, nascendo sul Territorio come espressione della Comunità locale, è un modo per "coprire il vuoto" nel fondamentale coordinamento tra risorse e competenze pubbliche e private: tale coordinamento è vitale per gestire la complessità.

Il modello, come vedremo, è applicabile a vari Territori ed a varie situazioni perché produce valore economico non disgiunto da quello sociale.

La sfida odierna riguarda la capacità di gestire la complessità. La globalizzazione ha portato ad un mercato fluido, veloce, di difficile previsione: per mantenere/aumentare/riconquistare competitività sul mercato globale, alle economie sono richieste infrastrutture stabili e resistenti ai cambiamenti.

Per questi motivi è grande il bisogno di attrarre investimenti in progetti di pubblico interesse e di conciliare l'aspetto privatistico dei progetti con quello pubblico.

La *Holding Territoriale* può essere considerata la “personificazione” della Comunità locale o, meglio, il luogo dove gli attori impegnano capitali (e non solamente in termini economici ma anche sociali: alla *Holding* viene conferito anche il “capitale sociale”).

La Holding Territoriale: dal government alla governance

Facciamo solo un accenno al problema della *governance*.

Negli ultimi anni si assiste ad una moltiplicazione e differenziazione dei livelli di governo: **verso l'alto** (con il processo di sovra-nazionalizzazione) e **verso il basso** (con la devoluzione di poteri e competenze a livelli di governo subordinati a quello nazionale – regioni, province, enti locali).

Abbiamo, quindi, una molteplicità di livelli che interagiscono tra loro e richiedono a loro volta funzioni di coordinamento.

Pertanto, la concertazione e l'apertura non riguardano esclusivamente i rapporti tra pubblico e privato ma, anche, i rapporti tra i diversi livelli delle istituzioni pubbliche.

Nella *Holding Territoriale* ritroviamo un coordinamento di una molteplicità di livelli di governo, pubblici e privati, che interagiscono nel Territorio con obiettivi determinati.

Le interazioni sono basate sul riconoscimento dell'interdipendenza reciproca, poiché nessun attore pubblico o privato, singolarmente preso, ha le conoscenze e le risorse necessarie per affrontare da solo problemi complessi e diversificati.

La *governance* della *Holding Territoriale* si pone come una soluzione alla complessità, tanto più necessaria quanto più il sistema politico ed economico si va configurando come una rete fluida ed aperta di attori che agiscono a differenti livelli di governo e cui manca una “legittimazione” – non formale e politica ma **operativa**.

Il modello della *Holding* Territoriale può essere letto come un sistema di continua negoziazione tra i diversi livelli di governo coinvolti, pubblici e privati, che vede coinvolte sempre le competenze adeguate al problema.

Nella prospettiva delle “reti economiche sociali” sono fondamentali le reti che si consolidano tra una varietà di attori diversi (segmenti della pubblica amministrazione, lavoratori, cittadini, interessi organizzati, imprese, attori *no profit* , ecc.) attorno ad un ambito di *policy* o, anche e semplicemente, ad una questione specifica.

Si tratta di meccanismi innovativi, alternativi alla gerarchia, su cui si deve costruire la nuova *governance* Territoriale.

Rhodes, associando il concetto di *governance* a “reti inter-organizzative autoreferenziali”, ne individua le principali caratteristiche in:

- interdipendenza tra le organizzazioni;
- significativo grado di indipendenza della rete dallo Stato centrale;
- continua interazione tra i membri della rete, dovuta alla necessità di scambiare le risorse e negoziare gli obiettivi da raggiungere;
- possibilità di descrivere tali interazioni come “giochi”, basati sul riconoscimento di fiducia e credibilità reciproca e sull'accettazione di regole di comportamento negoziate e accettate da tutti i membri della rete.

La partecipazione attiva dei diversi attori all'interno della rete di rapporti che si forma intorno e dentro ad una *Holding* Territoriale porta a modificare con maggiore incisività la loro logica di azione, predisponendoli ad un “gioco cooperativo”.

La logica di cooperazione stabile che si instaura aumenta la motivazione e l'interesse dei diversi attori coinvolti al raggiungimento di soluzioni e risultati soddisfacenti per la politica economica oggetto della rete, anche a scapito delle proprie posizioni e interessi iniziali.

In altre parole, in virtù della partecipazione alla *Holding* Territoriale si verifica, da parte di ciascun attore, una parziale ridefinizione dei propri obiettivi favorendo, così, il veloce raggiungimento di soluzioni comuni.

| | <i>Government</i> | <i>Governance</i> |
|---|--|--|
| Attori | <ul style="list-style-type: none"> • Pochi e omogenei (politici e amministrativi) | <ul style="list-style-type: none"> • Molti e differenziati (politici, amministrativi, economici, sociali) |
| Struttura del governo | <ul style="list-style-type: none"> • Gerarchica • Consolidata | <ul style="list-style-type: none"> • Decentrata e frammentata • Fluida |
| Legittimazione politica | <ul style="list-style-type: none"> • Democratico – rappresentativa | <ul style="list-style-type: none"> • Democratico – diretta • Influenza diretta degli interessi |
| Rapporto fra la politica e gli interessi economici e sociali | <ul style="list-style-type: none"> • Fondato su rappresentanza, pressione e scambio | <ul style="list-style-type: none"> • Fondato sulla rappresentanza • Inclusione diretta nella definizione delle politiche |
| Gestione amministrativa | <ul style="list-style-type: none"> • Burocratica | <ul style="list-style-type: none"> • Post - burocratica, con gradi variabili di orientamento al mercato. |
| Azione pubblica | <ul style="list-style-type: none"> • Routinizzata • Simile fra i diversi settori • Indisponibile all'innovazione | <ul style="list-style-type: none"> • Innovativa e differenziata. |
| Rapporto con il governo statale | <ul style="list-style-type: none"> • Controllo gerarchico • Dipendenza fiscale | <ul style="list-style-type: none"> • Decentramento delle funzioni amministrative |

Tabella 1: *Caratteristiche del government e della governance a confronto.*

La contemporanea riduzione dell'influenza dello Stato centrale e l'aumento dell'interdipendenza degli attori, governativi e non, nell'affrontare i problemi economici e sociali, rappresenta un diverso modo di essere dello Stato che si traduce in un nuovo processo di governo basato sul decentramento istituzionale/funzionale e sul riconoscimento della negoziazione e della contrattualizzazione come criterio fondamentale per la regolazione dei rapporti tra le parti.

La *governance*, quindi, si caratterizza come un "processo di elaborazione, determinazione, realizzazione ed implementazione di azioni di politica economica e sociale condotte secondo criteri di concertazione e di

partenariato tra soggetti pubblici, privati, del terzo settore e della società civile”.

Tale processo presuppone due diverse forme di coordinamento tra gli attori sociali coinvolti: quello tra attori istituzionali e quello tra autorità pubbliche e *stakeholders* Territoriali.

Il coordinamento tra attori istituzionali assume due diverse forme:

- una di carattere orizzontale, ovvero tra soggetti di pari livello ma che operano in differenti aree territoriali o in ambiti di competenza eterogenei;
- una di carattere verticale, cioè tra autorità che esercitano i propri poteri su scale territoriali di diversa ampiezza.

Il coordinamento orizzontale presuppone che, su scala territoriale, prevalga uno stile di lavoro ispirato alla collaborazione tra amministratori pubblici, strutture private e cittadini.

Inoltre, implica un atteggiamento di collaborazione su scala interlocale.

Il coordinamento tra le autorità pubbliche, gli operatori economici e gli *stakeholders* Territoriali – vale a dire l’associazionismo e la società civile – si può realizzare solo attraverso un modello di azione che valorizzi il ruolo degli *stakeholders* e, quindi, attraverso tutti quei meccanismi prima citati che favoriscono la democratizzazione dell’azione di *governance* economica ed amministrativa, mediante l’acquisizione del preventivo consenso dei cittadini, la responsabilizzazione degli stessi ed il miglioramento della qualità dei provvedimenti e dell’attuazione delle decisioni adottate.

In sostanza, ricorriamo alla concezione di *governance* della *Holding* Territoriale per designare una ricerca di “buongoverno” di diversi livelli di governo, orientata verso procedimenti di decisione caratterizzati da un maggior grado di coinvolgimento e partecipazione.

Alla fine di questo accenno appare opportuno cercare di compiere una prima sistematizzazione del concetto di *governance* della *Holding* Territoriale, individuandone le caratteristiche distintive:

- **partecipazione**: di attori pubblici e privati;
- **negoziazione**: gli attori devono concordare scopi e mezzi degli interventi con gli *stakeholders* locali;
- **coordinamento**: nel loro operato, al fine di ottimizzare i risultati, gli attori devono collaborare fattivamente per il raggiungimento degli obiettivi, travalicando i limiti di una gestione gerarchica ed adottando nuovi modelli

ed approcci che consentano una più rapida ed efficace soluzione dei problemi;

- **responsabilità:** gli attori devono definire con chiarezza i ruoli all'interno dei processi, in modo che sia sempre possibile individuare il soggetto da cui dipende la decisione e/o l'azione;
- **trasparenza:** gli attori devono essere "permeabili", cioè conoscibili agli *stakeholders*;
- **coerenza:** i progetti devono essere coerenti – cioè non in contraddizione tra di loro – e di facile comprensione;
- **efficacia ed efficienza:** gli attori devono adottare criteri e strumenti che consentano di dare conto del loro operato sia sotto il profilo del raggiungimento dei risultati, sia sotto quello dell'uso corretto del denaro (pubblico e privato) e della riduzione del consumo del Territorio.

La *Holding*, dunque, a livello Territoriale costituisce un nuovo modello di Sviluppo, alternativo a quello politico-burocratico – basato sulla centralità dell'autorità pubblica statale, sull'isolamento e sull'omogeneità delle istituzioni di governo pubblico, sulla sovranità e superiorità dell'autorità pubblica, sulla importanza preminente degli aspetti profittuali – che esprime l'esigenza di allargare il consenso sociale attraverso l'introduzione di meccanismi e prassi che rendano effettiva la partecipazione di tutti gli attori all'azione pubblica, in un contesto di trasparenza amministrativa che attribuisce chiaramente la responsabilità delle decisioni e delle azioni ai vari attori coinvolti, in modo da migliorarne l'efficacia e l'efficienza, nonché la coerenza.

Ambiti di applicazione della Holding Territoriale

La *Holding* Territoriale è uno strumento di valorizzazione e costruzione del capitale sociale.

Rispetto al tasso di sviluppo del Territorio ed al sistema produttivo, quattro sono i casi possibili:

1. **Territori con alto tasso di sviluppo e monocultura produttiva:** in questi contesti, la *Holding* Territoriale è uno strumento di razionalizzazione ed indirizzo, fornendo aiuto nella definizione degli assi strategici per lo sviluppo della diversificazione;
2. **Territori con alto tasso di sviluppo e produzioni diversificate:** in questi contesti, la *Holding* Territoriale concorre a razionalizzare il sistema offrendo strumenti di *governance* alla Comunità locale;
3. **Territori con basso tasso di sviluppo e monocultura produttiva:** in questo caso, la *Holding* Territoriale contribuisce a razionalizzare e potenziare la monocultura produttiva (solo in seguito al potenziamento della monocultura si potrà pensare alla diversificazione);
4. **Territori con basso tasso di sviluppo e produzioni diversificate:** il ruolo della *Holding* Territoriale è, in questo caso, di coordinamento,

focalizzazione e supporto ai temi produttivi più sostenibili per quel tipo di Territorio.

Fondamentale (e comune ai quattro casi) è che la *Holding* Territoriale diventi lo strumento all'interno del quale si decidono strategicamente i progetti che devono essere portati avanti e, come tale, sia portata a gestire il Territorio in termini di sostenibilità, in un'ottica di diversificazione di lungo periodo.

| Territorio | Produzione | |
|--------------------------------|--|--|
| | <i>Monocultura produttiva</i> | <i>Produzioni diversificate</i> |
| <i>Alto tasso di sviluppo</i> | Holding Territoriale strumento per la razionalizzazione e l'orientamento alla diversificazione | Holding Territoriale strumento per la razionalizzazione e il potenziamento della business community locale |
| <i>Basso tasso di sviluppo</i> | Holding Territoriale strumento per la razionalizzazione della monocultura produttiva | Holding Territoriale strumento per la generazione di strategie |

Tabella 2: Ruolo della Holding Territoriale rispetto allo sviluppo del Territorio e alle differenti tipologie di produzione.

LA HOLDING TERRITORIALE: UNA PROPOSTA DI STRUTTURA

Elementi costitutivi della Holding Territoriale

Due realtà oggettive devono essere considerate, nella descrizione del modello:

- **gli attori**, i nodi della rete (ovvero chi ne fa parte), cosa fanno oggi e quale ruolo rivestono nel modello;
- la **dinamica** del modello, ovvero **come gli attori debbano giocare il loro ruolo**.

Come vedremo, il modello comporta la presenza di reti e pur credendo, come sostenuto da Burt, che i comportamenti e le prestazioni di un sistema a rete “non debbano essere spiegate in base alle caratteristiche osservabili, dei singoli attori che ne fanno parte ma piuttosto essere ricondotti alla forze causative innescate dal sistema di nessi e relazioni che lega gli attori tra loro”, partiremo dagli attori per poi indicarne la dinamica.

Il quadro programmatico degli interventi

La normativa deve delineare un sistema di programmazione, promossa dalle autonomie locali con:

- piani di sviluppo;
- programmi di attuazione degli interventi programmati, con il coinvolgimento del sistema delle autonomie locali, degli operatori e dei cittadini.

L'obiettivo è quello di operare in un quadro di:

- partenariato e programmazione negoziata;
- integrazione di risorse pubbliche e private;
- continuità e stabilità dei rapporti tra le parti.

Le parti coinvolte sono:

- Enti locali Territoriali;
- Cittadini;
- Enti gestori di risorse immobiliari, ambientali e culturali ad impatto economico;
- Operatori dei settori economici;
- Sistema del credito.

In tal quadro, gli Enti di governo del Territorio favoriscono:

- la progettualità del Sistema Territoriale;

- la costituzione di *Holdings* Territoriali responsabili della *governance* di sistema;
- l'accreditamento dei progetti, validandoli;
- l'accesso al credito, attivando strumenti articolati di facilitazione;
- la strutturazione delle società veicolo, supportandole anche tramite un sistema finanziario sostenibile.

Il quadro finanziario di riferimento

L'attuale situazione del sistema per gli incentivi alle imprese è caratterizzato da una sempre più scarsa dotazione di risorse e collocato in una prospettiva di ulteriore contrazione delle disponibilità.

Si rende necessario, pertanto, programmare un utilizzo delle risorse pubbliche (anche immobiliari) attualmente disponibili e destinate all'agevolazione del settore, in forma fortemente selettiva e mirata a progetti con il massimo:

- impatto di risultato;
- coinvolgimento di risorse private;
- effetto leva.

In particolare, è fondamentale l'apporto:

- del Sistema Territoriale, quale sponsor dei programmi/progetti di intervento;
- del sistema degli Enti Pubblici, quale soggetto agevolante e facilitatore della bancabilità dei progetti;
- del sistema bancario, quale principale soggetto finanziatore;
- del sistema delle garanzie.

Il quadro della strumentazione tecnica deve consentire una adeguata flessibilità degli strumenti, tale da adattarsi alla struttura organizzativa e gestionale degli stessi, struttura che potrà essere fortemente differente, di caso in caso.

Le grandi tipologie degli interventi possono dividersi in:

a) finanza strutturata

- interventi di realizzazione e gestione di investimenti di interesse pubblico;
- costituzione di Fondi Immobiliari Territoriali, con la partecipazione di enti locali, soggetti pubblici locali, investitori privati ed investitori istituzionali;
- emissioni e collocamento di Fondi di Azionariato Popolare, da parte dei Fondi Immobiliari Territoriali, finalizzati alla realizzazione di

specifici progetti (con la partecipazione di soggetti pubblici locali, soggetti privati imprenditoriali, investitori);

- creazione di Finanziarie Territoriali, con successive eventuali cartolarizzazioni dei crediti finanziari;
- generazione di Merchant Banks Territoriali.

b) finanza tradizionale a medio termine.

L'apporto degli Enti Pubblici si concretizza in:

- canalizzazione delle risorse conferibili;
- costituzione di Fondi per la partecipazione in società di sviluppo;
- costituzione di Fondi Immobiliari Territoriali;
- costituzione di Finanziarie Territoriali.

L'apporto del sistema Regionale si concretizza in:

- interventi di garanzia tradizionale;
- fondo centrale di garanzia.

L'apporto del sistema bancario si concretizza in:

- partecipazione al capitale delle società veicolo;
- asseverazione dei progetti;
- finanziamento, emissione e collocamento di titoli;
- operazioni di finanza straordinaria per gli Enti locali, per favorire la massimizzazione del profitto derivante dal conferimento delle risorse.

FLUSSO OPERATIVO: PRINCIPALI FASI DELL'INTERVENTO DELLA HOLDING TERRITORIALE

La *Holding* Territoriale favorisce la produzione e la conservazione del valore sul Territorio, a condizione di:

- presentare al Territorio un'offerta completa e sinergica, massimizzando impatto e ritorno in termini di ricavi e profitti;
- “parlare la lingua” del Territorio, partendo dalle necessità di efficientamento di servizi ed infrastrutture, preconditione per la soluzione dei problemi per l'imprenditoria locale e l'offerta integrata al mondo delle imprese, conseguendo:
 - maggiore supporto allo sviluppo imprenditoriale
 - efficientamento dello sforzo produttivo e commerciale, con maggiori ricavi e profitti per le aziende
 - riduzione del rischio bancario legato al credito ed al sostegno alle imprese, dovuto allo “stato di salute” del sistema imprenditoriale
 - identificazione della *Holding* Territoriale come partner “demiurgico” dello sviluppo del Territorio, con benefici di immagine ed acquisizione di quote di mercato
- essere *partner* di progetto, fornendo alle Comunità locali capacità progettuale:
 - con l'utilizzo di risorse umane ad elevata professionalità;
 - aiutando le Comunità locali a definire i propri bisogni di infrastrutture e strumenti per lo Sviluppo Sostenibile del tessuto imprenditoriale;
 - favorendo la comprensione del mercato ai decisori pubblici, legando gli interventi infrastrutturali ed economico-finanziari ad obiettivi di Sviluppo Sostenibile, così massimizzando il vantaggio per il Territorio
- accompagnare il Sistema Territoriale nel rapporto con gli Enti (Provincia, Regione, PAC, Associazioni di categoria);
- operare **come advisor** del Sistema Territoriale nella ricerca di *partners* , per sviluppare nuove iniziative imprenditoriali e potenziare quelle esistenti.

Il processo di intervento sul Territorio, concordato e coordinato con i *players* territoriali, prevede le seguenti fasi:

- *Scouting*
 - *Scouting* di potenziali *drivers* di Territorio;
 - Verifica delle capacità progettuali degli interlocutori;
- *Deal*
 - Definizione di progettualità, linee di intervento e *plafonds* finanziari;
- *Follow up*

- Attivazione di tavoli di *collaborative planning*
- Valutazione, validazione e presentazione progetti
- *Fall out*
 - Generazione di finanziamenti
- Misurazione e verifica

Il ruolo della Holding Territoriale

Che ruolo spetta alla *Holding Territoriale*, in definitiva, e quali compiti?

La *Holding Territoriale* si configura come **centro di governance delle attività economiche e di Sviluppo Sostenibile del Territorio**.

Tale compito viene svolto sia coordinando l'azione degli attori nella generazione e diffusione di valore nel Territorio, sia ponendo a fattor comune tutti gli *assets* (materiali ed immateriali) di Territorio.

Naturalmente, per un'efficacia dell'azione della *Holding Territoriale* serve garantire l'applicazione di tempi, metodi e modalità improntate all'eccellenza e, ancora di più, favorire il coordinamento delle funzioni aziendali evolute per le PMI locali.

In questo modo, la *Holding Territoriale* costituisce una "camera di compensazione" tra le istanze nazionali, locali e "locali-locali", consentendo di coordinare le attività strategiche secondo le priorità del Territorio e degli attori.

Il tutto porta ad un aumento della capacità di produrre Sviluppo Sostenibile.

Naturalmente, la presenza della *Holding Territoriale* muta il quadro di riferimento e l'operatività degli attori coinvolti nel modello.

E, infine, la *Holding Territoriale* necessita di braccia operative: andiamo a conoscerle.

Il "Primo Quadrante" della Holding Territoriale: L'Agenzia per lo Sviluppo Sostenibile

L'Agenzia per lo Sviluppo Sostenibile, nel modello di *Holding Territoriale*, diventa una sorta di "**intelligenza applicativa del Territorio**":

- è uno strumento di coordinamento delle politiche di sviluppo Territoriale ed un veicolatore di investimenti;
- è un veicolo per il coordinamento operativo delle attività strategicamente teorizzate dalla *Holding*;
- è uno strumento per l'ottimizzazione della gestione dei progetti;
- è un'interfaccia operativa con i *partners*;

- è uno strumento di generazione ed acquisizione di buone pratiche;
- è uno strumento di concretizzazione delle strategie della *Holding*;
- è un centro di servizio per le PMI del Territorio.

È necessario valutare il tema della partecipazione del sistema bancario nelle *Holdings* Territoriali e alle Agenzie di Sviluppo Territoriale.

La proposta è: creare un fondo interbancario dedicato alle partecipazioni nelle sole *Holdings* Territoriali ed Agenzie per lo Sviluppo Sostenibile.

Il “Secondo Quadrante”: il Fondo Immobiliare Territoriale

Il Fondo Immobiliare Territoriale è la **“cassaforte del Territorio”**:

- è il fondo immobiliare dei beni pubblici (alienabili e, con le dovute precauzioni, inalienabili) e dei beni privati “strategici” per il Territorio;
- è uno strumento di coordinamento delle politiche immobiliari;
- è un veicolo per il coordinamento operativo degli interventi strategicamente definiti dalla *Holding* Territoriale;
- è un *tool* per il reperimento di fondi per le attività economiche definite, tramite l’emissione obbligazionaria e la messa a profitto degli immobili;
- è un’interfaccia operativa con i *partners* finanziari;
- può fungere da strumento di garanzia per la Finanziaria Territoriale;
- è un supporto alla concretizzazione delle strategie della *Holding* Territoriale.

Il “Terzo Quadrante”: la Finanziaria Territoriale

La Finanziaria Territoriale è uno **“strumento per il finanziamento e la facilitazione delle micro/piccole imprese”**:

- è uno strumento di coordinamento delle politiche di finanziamento delle PMI del Territorio;
- è un veicolo per il coordinamento operativo degli interventi strategicamente definiti dalla *Holding* Territoriale;
- è un *tool* per facilitare l’accesso al finanziamento M/LT alle microimprese ed alle piccole imprese;
- è un’interfaccia operativo con i *partners* finanziari
- è un supporto alla concretizzazione delle strategie della *Holding* Territoriale

Qual è il ruolo del sistema bancario nelle Finanziarie Territoriali?

Negli interventi delle Finanziarie Territoriali il fattore più importante è il finanziamento a micro/piccole imprese, al fine di sostenere la riuscita dei piani produttivi di tali imprese.

La modalità di intervento vede prevalere il finanziamento a M/LT, a condizioni favorevoli rispetto a quelle offerte dall'usuale mercato bancario.

Fornendosi degli *skills* e delle conoscenze occorrenti a verificare l'attendibilità degli imprenditori proponenti, la Finanziaria Territoriale procede alla concessione del sostegno finanziario basandosi su attente valutazioni delle prospettive dell'impresa piuttosto che, come più usuale nel sistema bancario, su garanzie reali.

Il piano di lavoro deve prevedere, a fianco ad interventi di finanziamento a M/LT (di valore limitato in assoluto), l'affiancamento consulenziale all'imprenditore (a valore aggiunto) della Finanziaria Territoriale nella determinazione delle tattiche di prodotto-mercato e nel regolare monitoraggio dei risultati.

Il ruolo del sistema bancario consiste nel finanziamento della Finanziaria Territoriale, a tassi e condizioni che permettano alla Finanziaria il finanziamento competitivo alle micro/piccole imprese.

Le garanzie vanno provviste dai Fondi Immobiliari Territoriali e/o dall'ordinario sistema delle garanzie (ConFidi, Banche di garanzia, garanzie assicurative...)

Il “Quarto Quadrante”: la Merchant Bank Territoriale

La *Merchant Bank* Territoriale è il “**motore delle idee del Territorio**”:

- è uno strumento di coordinamento dei progetti innovativi di maggiore spessore espressi dalle imprese del Territorio;
- è un veicolo per il coordinamento operativo degli interventi strategicamente definiti dalla *Holding*;
- è un *tool* per il reperimento di fondi per le attività economiche definite, tramite il finanziamento o la partecipazione di Istituti di Credito *equity partners*;
- è un'interfaccia operativa con le Banche partecipanti la propria *equity*;
- è la “camera di compensazione” del sistema bancario;
- è un supporto alla concretizzazione delle strategie della *Holding* Territoriale.

Qual è il ruolo del sistema bancario in relazione alle *Merchant Banks* Territoriali?

Gli interventi attuati dalla *Merchant Bank* Territoriale sono:

- *mix* di partecipazione e finanziamento, volti a rafforzare la struttura finanziaria/patrimoniale di imprese di Territorio per consentire loro piani di sviluppo evitando agli imprenditori la perdita del controllo sull'impresa;

- contesti di crisi finanziaria, nei quali la *Merchant Bank* Territoriale esercita uffici di ricerca di *partners* industriali e il loro accompagnamento nella fase negoziale, ove *equity* esistente, candidati *equity partners*, sindacati, finanziatori e creditori, politici mirano ad interessi differenti che alla *Merchant Bank* Territoriale compete comporre in posizione “arbitrale”.

Gli interventi si ispirano a logiche e condotte delle Banche d’investimento attive nei mercati finanziari moderni.

La *Merchant Bank* Territoriale favorisce la concessione del sostegno finanziario, in proprio o da parte delle Banche *equity partners*, in base ad attente valutazioni sulle prospettive del *business*.

In modo parallelo, la *Merchant Bank* Territoriale dà vita a programmi rivolti alle piccole imprese innovative e/o ad elevato potenziale di espansione (fatturato annuo inferiore ad € 5 mln) o in fase di *start-up*.

Le prassi d’intervento presumono, a fianco della veicolazione di partecipazioni e finanziamenti, l’affiancamento consulenziale all’imprenditore nella precisazione delle strategie di prodotto/mercato e nel controllo continuo dei risultati.

Il ruolo degli Istituti di Credito consta nella partecipazione in *equity* della *Merchant Bank* Territoriale e nel finanziamento diretto dei progetti d’impresa.

Conclusione

Il modello della *Holding* Territoriale rappresenta il termine di riferimento di una “struttura veicolo perfetta” per la *governance* del Territorio.

Il pregio della strumentazione disegnata nel modello consiste nella sua estrema flessibilità.

Di fatto e spesso, Agenzie di Sviluppo e Finanziarie Territoriali sono già presenti sul Territorio ma non correlate secondo lo schema della *Holding* Territoriale: di conseguenza, non generano i circoli virtuosi che sarebbero auspicabili.

Il passaggio obbligato è, spesso, quello di riattivare le strutture preesistenti riorientandone le finalità agli obiettivi della *Holding* Territoriale.

A tal fine, la “chiave di volta” è rappresentata dalla possibilità di intervenire sugli assetti d’ *equity* che governano le strutture.

La possibilità di disporre, pertanto, di una dotazione per l’intervento diretto del sistema bancario e della finanza pubblica nell’ *equity* permetterebbe di superare le resistenze di alcune componenti dell’ *equity* .

Le azioni, a seconda della struttura dell’ *equity* , si possono suddividere in:

- per la componente pubblica:
 - negoziare l’intervento nell’ *equity* del sistema bancario, a fronte della garanzia di orientare l’azione politica di governo del Territorio nella direzione indicata dal modello;
 - di seguito, creazione della dotazione strumentale minima che ne consenta il funzionamento: Agenzia di Sviluppo e Fondo Immobiliare Territoriale (e, ove possibile, Finanziaria Territoriale);
- per la componente privata:
 - usualmente si tratta di “liberare” alcuni soggetti privati, spesso Istituti di credito locali, da partecipazioni “obbligate” al momento della genesi della struttura.

Gli strumenti ci sono tutti: è il quadro normativo che deve essere cambiato ma, prima ancora, quello culturale.

Adattando quanto proposto da Mark Roe in materia di *corporate governance* , possiamo dire che una buona legislazione societaria può essere utile ma non è risolutiva per dare vita ad uno Sviluppo Sostenibile efficiente.

L'opportunismo dei gruppi di controllo e gli errori dei *managers* possono rallentare l'espansione di organizzazioni economiche governate attraverso il rispetto dei diritti degli azionisti e il controllo dei mercati, per orientarli allo Sviluppo Sostenibile.

Ma una buona legislazione potrebbe non essere decisiva, se non esistono le condizioni economiche, politiche e sociali per fare sviluppare la disciplina oggettiva dello Sviluppo Sostenibile.

Non sono solo le buone leggi a rendere migliore la società – ma l'impegno e la cooperazione tra i singoli *players* a rendere più vantaggiosa la condivisione degli interessi e più efficace l'effetto delle regole.