

### POLI TECNOLOGICI MERIDIONALI, SVILUPPO E POLITICHE INDUSTRIALI

### HIGH-TECH CLUSTERS IN THE SOUTH OF ITALY: KEY CHARACTERISTICS, ECONOMIC DEVELOPMENT AND POLICY IMPLICATIONS

*Domenico Cersosimo*\*, *Gianfranco Viesti*\*\*

#### **Abstract**

The paper investigates the main characteristics of the most relevant high-tech industrial districts (or clusters) located in the South of Italy and analyzes the public policies that aim to support their development. Section one, which draws on a wide survey to describe both the start-up process and the growth pattern of these industrial clusters, highlights that several factors, in particular the presence of a large firm, the availability of specific human capital and the existence of dense networks between firms and research centres, play a central role in shaping their evolution patterns. Section two assesses the industrial and technology policies, stressing their limits and implementation difficulties. The third and last section suggests how the policymakers can make use of these insights to foster and improve the development of high-tech industrial districts.

**Keywords:** high-tech clusters, Mezzogiorno regions, economic development, industrial policies

**Parole chiave:** cluster ad alta tecnologia, regioni del Mezzogiorno, sviluppo economico, politiche industriali

**Jel classification:** L62, L63, L86, O25, R11, J2

**Received:** 4.4.2013

**Final revision received:** 8.4.2013

\* Università della Calabria, Dipartimento di scienze politiche e sociali; domenico.cersosimo@unical.it.

\*\* Università di Bari, Dipartimento di scienze politiche; Cerpem (Centro di ricerche per il Mezzogiorno); gviesti@cerpemricerche.191.it.

## 1. Genesi e principali caratteristiche dei poli tecnologici meridionali

Imprese e sistemi industriali ad alta tecnologia sono da tempo radicati nel Mezzogiorno. Una recente indagine sul campo, da noi coordinata, sulle sei aree più dense e differenziate sotto il profilo imprenditoriale e istituzionale mostra la loro importanza per il Sud ma anche per l'intero paese.<sup>1</sup> In questi sistemi sono occupati più di quarantamila lavoratori per lo più ad alta qualificazione professionale e diverse migliaia di ricercatori collegati direttamente o indirettamente alle produzioni. Il fatturato totale sfiora i nove miliardi di euro, di cui circa un terzo destinato all'esportazione, mentre nei poli campano e pugliese si realizza più di un terzo del fatturato aerospaziale nazionale e un quarto delle esportazioni, e nel polo abruzzese si genera quasi un sesto dell'export italiano di componenti e schede elettroniche.

Sono cluster produttivi che, come ovunque nel mondo, alimentano circuiti complessi sia nell'arena delle imprese che in quella della formazione del capitale umano e della ricerca e, soprattutto, nelle relazioni tra le due arene. Imprese multinazionali che attraggono altre imprese multinazionali; grandi e medie imprese che inducono la nascita di nuove imprese locali nelle filiere della subfornitura e dei servizi ancillari; università che ridisegnano l'offerta formativa in rapporto alla domanda delle imprese; ingegneri, informatici, fisici e tante altre figure tecniche qualificate che trovano occupazione nelle proprie città; imprese, università e centri di ricerca che danno vita a nuove e specifiche istituzioni di ricerca e sperimentazione; politiche pubbliche regionali disegnate ad hoc con e per imprese, università, strutture di ricerca.

In questo "Mezzogiorno tecnologico" è sedimentato un patrimonio unico di capacità innovative, di saper fare sofisticato, di produzioni e istituzioni qualificate, di conoscenze tecniche e organizzative di caratura internazionale. Sono luoghi di produzione dove si generano quotidianamente esternalità; sono sistemi di imprese organicamente inserite nelle filiere globali, sovente con un peso significativo nel commercio internazionale per "moduli" produttivi (trade in tasks) (Gereffi, Humphrey e Sturgeon, 2005; Grossman e Rossi-Hansberg, 2008).

1. La ricerca, promossa da Invitalia su stimolo del Ministero per la coesione territoriale, è stata realizzata nel primo semestre del 2012 dal Cerpem (Centro di ricerche per il Mezzogiorno) di Bari e ha coinvolto i poli tecnologici meridionali più rilevanti: l'elettronica nell'area di L'Aquila e Avezzano, in Abruzzo; l'aerospaziale in Campania e in Puglia; le aziende ICT a Cagliari; la mecatronica a Bari e l'elettronica a Catania. Il rapporto di ricerca è disponibile sul sito [www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/09/Mezzogiorno-Hi-Tech.pdf](http://www.coesioneterritoriale.gov.it/wp-content/uploads/2012/09/Mezzogiorno-Hi-Tech.pdf) mentre una rielaborazione dei casi studio e un'ampia introduzione sono pubblicati in *QA*, n. 1, 2013. L'idea di fondo della ricerca era che fosse molto più utile sostenere le imprese indirettamente, attraverso miglioramenti del contesto, delle infrastrutture, dei servizi pubblici che con incentivi diretti.

Le aree tecnologiche meridionali hanno origini storiche lontane e tempi di incubazione molto lunghi. Il loro avvio è sempre legato all'insediamento di un grande stabilimento di un'impresa residente in un'altra area del paese o all'estero. Quasi sempre è un investimento greenfield, senza accumuli locali preesistenti, anche perché si tratta di investimenti sulla frontiera tecnologica dell'epoca. La grande dimensione iniziale è decisiva: per la scala produttiva, per le competenze tecniche necessarie, per i legami con i centri di ricerca e i collegamenti internazionali, per le risorse finanziarie e organizzative di partenza, per gli elevati investimenti in ricerca e sviluppo. È ovunque così, non soltanto nel Mezzogiorno. Anche nell'industrializzazione del Nord, molto precedente a quella meridionale, l'ingresso in comparti "nuovi" è avvenuto spesso con l'arrivo di gruppi imprenditoriali, tecnologie e capitali dall'esterno (Amatori e Colli, 2004; Zamagni, 2003). Nei poli tecnologici meridionali è stato particolarmente rilevante il ruolo delle partecipazioni statali: gli insediamenti Agusta, Alfa Romeo-Iri, Filotecnica Salmoiraghi, Aeritalia (poi Alenia) sono fondamentali per ciò che sono divenuti i distretti aeronautici campano e pugliese, così come Marconi Italiana e Italtel per il distretto elettronico abruzzese e Ates-Stet per lo sviluppo dell'Etna Valley catanese. Solo nella genesi e nella crescita del distretto ICT di Cagliari le partecipazioni statali non giocano il ruolo di imprese motrici, anche se lo start-up è favorito e influenzato da seminali investimenti pubblici nel campo degli insorgenti servizi web. Significativi sono pure gli insediamenti industriali di imprese straniere. Siemens e Texas Instruments hanno avuto un ruolo rilevante nel distretto elettronico abruzzese; STMicroelectronics e Micron a Catania, Bosch per la mecatronica barese. Meno importante è invece il ruolo dei grandi gruppi industriali privati italiani. La Fiat è la più presente, in linea con la spiccata strategia del gruppo torinese di "meridionalizzazione" dei nuovi investimenti a partire dagli anni settanta. Minore è la presenza di altri gruppi privati, specie locali.

È palmare dunque il ruolo delle politiche industriali del passato. Grande importanza hanno giocato gli incentivi finanziari erogati a sostegno degli investimenti, specie iniziali, e, in particolare, la contrattazione programmata tra Stato e grandi gruppi industriali. L'avvio di nuovi impianti produttivi è stato sostenuto da agevolazioni pubbliche sotto forma di incentivi in conto capitale e in conto interesse per le immobilizzazioni tecniche, di sostegno economico della formazione professionale dei dipendenti, di opere infrastrutturali pubbliche dedicate, di contributi finanziari a programmi di ricerca applicata tarati sui fabbisogni specifici delle nuove produzioni e, in alcuni casi, contano molto anche le commesse pubbliche. Rilevanti evidentemente i fondi di dotazione delle imprese a partecipazione pubblica.

Ma gli investimenti seminali, e questo è della massima importanza, non sono rimasti isolati, sono stati il motore primo di rilevanti trasformazioni. Al-

cuni investitori iniziali con il tempo declinano, sguarnendo i territori di insediamento di accumuli di competenze, capacità e saper fare. Lo stesso avviene nel resto del paese e del mondo, anche se nel Mezzogiorno la scomparsa di una grande industria implica una dissipazione secca di capacità a causa del più elevato isolamento degli stabilimenti. Tuttavia, nelle aree indagate sono pochissimi i casi di grandi insediamenti scomparsi definitivamente. Subiscono cambiamenti importanti, semmai ripetuti cambi di proprietà e di denominazione, ma persistono. D'altro canto, investimenti importanti e talvolta strategici per gli interi gruppi di appartenenza, non scompaiono facilmente, anche perché hanno un ruolo rilevante sul mercato del lavoro locale e sono spesso sostenuti da agevolazioni pubbliche nazionali e regionali. Solo in Abruzzo e a Catania vi sono stati casi di chiusure di attività facenti capo a gruppi multinazionali.

In diversi casi il primo investimento ne ha poi indotti di nuovi, sempre dall'esterno. Difficile ricostruire i precisi nessi di causa-effetto, anche se due sembrano i canali più rilevanti. Da un lato, la persistenza dei primi investitori può svolgere un effetto "di segnalazione" sulla concreta possibilità di produrre lì, in quel luogo insediativo specifico e di potervi restare a lungo. Dall'altro, il progressivo addensamento di imprese modifica l'ambiente locale, rendendolo più attrattivo. Il caso più interessante è certamente quello di Catania. La presenza di STM ha rappresentato un'importante economia di localizzazione per altre imprese esterne, in primo luogo Nokia e IBM e, da ultimo, Micron. Ma fenomeni simili sono avvenuti nella lunga storia dell'aerospaziale campano e poi a Brindisi, come pure nella meccatronica barese.

I principali meccanismi interni di sviluppo e trasformazione di questi distretti a partire dal primo investimento sono stati la crescita del capitale umano e il potenziamento delle attività di ricerca; i rapporti fra le grandi imprese e le attività indotte. L'elemento che appare più importante è il ruolo della formazione tecnica e universitaria, della ricerca applicata e delle reti tra industria e università-centri di ricerca. Un asset fondamentale dello sviluppo dei poli è la qualità del capitale umano specifico. Ingegneri, informatici e tecnici intermedi sono i profili chiave. Le università hanno svolto un ruolo cruciale, fornendo alle imprese dei distretti giovani laureati di buona qualità: flussi persistenti di capitale umano qualificato a costo relativamente limitato che assecondano lo sviluppo delle imprese. La preesistenza di istituzioni pubbliche formative è un fattore decisivo per lo sviluppo. Il rapporto non è meccanico; evolve nel tempo, anche se non in modo lineare, univoco. Contano molto la permeabilità e le capacità di adattamento delle università locali, in special modo delle facoltà di ingegneria e di scienze, alla domanda del sistema produttivo di risorse professionali specializzate. Contano molto anche le capacità di dialogo tra mondo produttivo e mondo della formazione e della ricerca, sotto forma di tirocini

formativi pre e post-laurea; l'impegno diretto delle imprese nelle attività didattiche, nei servizi di placement, nell'ideazione e sviluppo di progetti congiunti di ricerca applicata. La prossimità fisica influenza le relazioni cooperative, soprattutto tra atenei e imprese di minori dimensioni (Fantino, Mori e Scalise, 2012). Rilevante è pure la presenza di laboratori di ricerca interni alle imprese, anche se piccoli, così come delle strutture specializzate esterne a imprese e università ma animate congiuntamente. Sono strutture che si reggono sulla domanda di innovazione delle imprese e che, a loro volta, la alimentano, senza un prima e un dopo, ma lungo una traiettoria di co-evoluzione. Importantissime sono anche le relazioni dirette tra singoli docenti e ricercatori con dirigenti e tecnici aziendali, in quanto addensano il comune circolo di conoscenze che facilita e incoraggia le occasioni di collaborazione. Si nota nettissimo un doppio circuito virtuoso: da un lato, i nuovi investimenti si dirigono in queste aree perché è possibile fare abbondante ricorso a risorse umane qualificate, oltre che, sovente, su generose sovvenzioni finanziarie pubbliche; dall'altro, la presenza di nuovi impianti innovativi accentua gli orientamenti delle università locali verso la formazione tecnico-scientifica e verso le discipline più direttamente legate alle specializzazioni delle industrie. Nascono nuovi insegnamenti e corsi di laurea. La localizzazione di una nuova grande impresa esercita inoltre uno straordinario effetto di segnalazione per il mercato del lavoro locale. Migliaia di giovani meridionali, rompendo con la tradizione, imboccano canali formativi tecnico-scientifici favoriti dall'insediamento della grande fabbrica. Giovani ingegneri, informatici e tecnici trovano occupazione in queste imprese e possono quindi continuare a vivere e produrre nei propri luoghi. Cosa della massima importanza, col tempo, alcuni di essi diventano imprenditori, come subfornitori degli impianti di provenienza o in altre attività.

L'induzione diretta di nuove imprese, a monte e a valle, a seguito di un grande investimento che arriva dall'esterno, come un "polo" propagatore di sviluppo, è sempre stato un obiettivo delle politiche industriali. In molti casi le aspettative iniziali si sono scontrate con risultati modesti. Nelle sei esperienze indagate l'effetto indotto più rilevante è sui fattori immateriali: aspettative, formazione, mercato del lavoro, ricerca. Sono queste trasformazioni a rendere poi possibile, in misura contenuta ma certamente non irrilevante, la nascita di nuove imprese. L'avvio del distretto induce accumulo di competenze e capacità che, a sua volta, rende possibile la nascita di nuove imprese.

Nei sistemi indagati la nascita di nuove imprese complementari alla grande impresa si è verificata, in misura contenuta ma certamente significativa, specie nell'aeronautica. In alcuni casi le grandi imprese hanno favorito la crescita di piccole imprese locali nella subfornitura di componenti, sottosistemi complessi e servizi specifici e generali; altre volte su competenze di processo legate alla costruzione e manutenzione degli impianti. Alcune imprese locali di medie di-

mensioni nate come subfornitrici di parti o componenti di una grande industria con il passare degli anni riescono a conseguire livelli tecnologici e organizzativi tali da diventare fornitrici di più stabilimenti, anche esteri, e talvolta a trasformarsi in imprese in grado di coordinare sub-sistemi di fornitori; talvolta, in imprese finali. In questi casi, si attivano nuovi spazi di subfornitura di secondo e terzo livello per nuove imprese locali, replicando così i processi diffusivi di imprenditorialità tipici delle grandi imprese. Tutto ciò richiede tempo, molto tempo.

In alcune esperienze ciò non è accaduto o è accaduto solo in parte: perché i grandi stabilimenti sono verticalmente integrati, oppure perché rigidamente inseriti nelle reti lunghe di subfornitura internazionale o in quelle esclusive del gruppo di appartenenza; oppure perché sono troppo alte le barriere tecnologiche per le capacità locali, anche nei segmenti della produzione di singoli componenti.

Non sono ancora del tutto prevedibili gli impatti della grande crisi attuale sulle imprese e sui sistemi produttivi, così come è difficile individuare prospettive future non solo perché sono poli molto diversi tra loro ma anche perché al loro interno convivono imprese assai diverse per dimensione, dinamismo e potenzialità. Ma è difficile anche perché la grande crisi degli ultimi anni ha affievolito e ridimensionato investimenti e spinte all'innovazione, soprattutto nei gruppi industriali e nelle imprese più esposte al ciclo economico, e ha reso ancora più incerto il domani. È difficile inoltre perché il loro futuro dipende moltissimo da centri decisionali esterni, dalle strategie dei gruppi multinazionali a cui fanno capo gli impianti locali e dalle configurazioni emergenti nei mercati globali e negli assetti organizzativi delle filiere produttive di appartenenza.

La spinta alla frammentazione delle catene del valore globali, che implica una diffusione di aziende specializzate in funzioni produttive specifiche per un sempre più piccolo nucleo di imprese committenti, lega infatti più del passato le performance dei singoli stabilimenti dispersi alle strategie dei gruppi industriali leader.<sup>2</sup> Nei segmenti caratterizzati da una crescente autonomia dei subfornitori, invece, come nei casi dei fornitori di più committenti finali, la te-

2. Nell'aerospazio, ad esempio, da qualche anno si registra una decisa spinta da parte dei gruppi leader a un controllo più stringente, a monte e a valle, del processo produttivo, dopo decenni di intensa e intenzionale frammentazione delle catene di fornitura e di esasperato outsourcing per comprimere i costi fissi e i flussi finanziari interni (Fally, 2012; Hart-Smith, 2001). Nell'industria dei semiconduttori, invece, si assiste da alcuni anni da un lato, al progressivo spostamento del baricentro produttivo e strategico verso l'Asia, che oggi copre oltre la metà del mercato globale, e dall'altro, a un intenso processo di disintegrazione verticale, incentrato sulla diffusione di fabbriche di sola produzione (foundries) che lavorano su commessa di imprese senza capacità produttiva (fabless) (Hung, Yang e Lee, 2004; Li, Huang e Chen, 2011).

nuta e lo sviluppo dipendono dalla capacità delle imprese di sostenere sistematici processi di investimento e di innovazione, particolarmente difficili nell'attuale congiuntura avversa.

Concludendo, con i dati e le informazioni raccolti non si è certamente in grado di effettuare una valutazione costi-benefici delle politiche industriali messe in atto per la nascita e lo sviluppo di questi poli tecnologici. Cinque elementi sembrano però evidenti:

- a. vi sono stati effetti positivi, significativi e di lunga durata;
- b. questi effetti positivi non sono legati esclusivamente alle dinamiche delle grandi imprese su cui si sono concentrate le incentivazioni; esse hanno rappresentato un importante fattore di trasformazione indotta dell'intero contesto in cui si sono localizzate, assumendo un'importanza maggiore rispetto al loro mero livello di occupazione e di attività produttiva;
- c. gli effetti positivi sono in misura rilevante legati alla formazione di nuovo capitale umano, rimasto poi in loco, talvolta all'origine di nuove imprese;
- d. questi effetti si sono verificati nonostante gli investimenti siano localizzati nelle regioni più deboli del paese (per quanto, cosa importante, nelle aree relativamente più forti di quelle regioni);
- e. hanno richiesto un tempo molto lungo per realizzarsi.

## 2. Vincoli e prospettive per la politica industriale a livello nazionale e regionale

Quale sarà la sorte dei distretti tecnologici meridionali? Sono immaginabili politiche che possano in primo luogo difendere e poi potenziare le realtà e i loro effetti indotti? Domanda ancora più importante: è possibile replicare queste esperienze, in altri luoghi e in altri ambiti? Importante per due evidenti motivi: in primo luogo perché questi territori, come l'intero Mezzogiorno, sono caratterizzati da una forte e crescente dotazione di capitale umano, di offerta di lavoro qualificato che non riesce a trovare occupazione in loco e quindi è costretta all'emigrazione o alla disoccupazione, impedendo così al potenziale di crescita economica di quei luoghi di concretizzarsi, a vantaggio dell'intera Italia. In secondo luogo perché queste produzioni genericamente definibili "a più alta intensità tecnologica" sono in Italia meno sviluppate rispetto agli altri grandi paesi industriali, e potrebbero nel tempo quantomeno compensare la riduzione delle produzioni manifatturiere più esposte alla concorrenza internazionale, evitando (o riducendo) i rischi di deindustrializzazione del paese.

Naturalmente non è facile dare una risposta concreta a questi interrogativi, obiettivo ben al di là delle ambizioni di questa nota. Tuttavia, anche per favo-

rire la discussione e il confronto delle idee, è possibile formulare qualche riflessione a riguardo.

Il punto di partenza è che in tutto il mondo, formazione di capitale umano di qualità, attività di ricerca e sviluppo e produzioni avanzate, ad alta intensità di conoscenze, sono accompagnate da politiche pubbliche, in particolare da quell'insieme di interventi variamente riconducibili alla "politica industriale" (Aghion, Boulanger e Cohen, 2011). Mentre in molti paesi è sempre viva la discussione su pregi e difetti, potenzialità e limiti di questi interventi, negli ultimi anni in Italia l'interesse si è molto attenuato sia per le politiche nazionali, per l'intero paese, sia per quelle a base territoriale, focalizzate su specifiche aree del Nord e del Sud (Onida, 2013; Viesti, 2013b).

Non è agevole comparare dimensione e tendenza delle politiche, dato che esse assumono, come noto, molteplici forme: da misure di regolazione e promozione della concorrenza a interventi strategici di domanda pubblica, molto rilevanti, ancora, nel caso degli Stati Uniti. L'indicatore, parziale, che meglio può riassumere l'intensità della politica industriale nei paesi dell'Unione europea è l'ammontare degli aiuti di stato alle imprese. Secondo gli ultimi dati disponibili di fonte UE, in Italia la spesa nazionale per aiuti di stato all'industria e servizi è stata nell'ultimo decennio significativamente inferiore a quella media comunitaria e per di più in accentuata decrescita (Commissione europea, 2012). Nel 2010 è pari a poco più dello 0,2% del PIL italiano, un valore simile a quello britannico, la metà della media UE-27 e circa un terzo rispetto a Francia e Germania. Questi dati confliggono con la diffusa rappresentazione di rilevanti flussi di incentivazioni, specie a fondo perduto, destinate alle imprese italiane. Tale rappresentazione è stata ad esempio alimentata dal rapporto al governo realizzato da un gruppo di studiosi (Giavazzi *et al.*, 2012) che quantificava in circa dieci miliardi annui i trasferimenti alle imprese, che sarebbe stato possibile e opportuno eliminare. Tale rapporto ha suscitato diverse reazioni critiche (Brandati e Maresca, 2012; Fontana, 2012; Sterlacchini, 2012), di minor fortuna mediatica. Da ultimo, un documento firmato da un membro del governo allora in carica (Giarda e Flaccadoro, 2013) ha quantificato i trasferimenti teoricamente eliminabili, (a valere sul bilancio dello Stato, escludendo le altre amministrazioni pubbliche), per il 2013 in cinquecento e ottantanove milioni, pari ad appena il 10% della relativa cifra indicata nel rapporto Giavazzi. Giarda e Flaccadoro notano anche che tale cifra «non consiste di generici e indifferenziati sussidi», ma di erogazione «con specifica valenza allocativa, dal cinema alla ricerca, dal teatro all'editoria, dalle università non statali alle emittenti locali, dalla finanza d'impresa alle imprese della pesca. In alcuni casi non si tratta nemmeno di imprese», concludendo elegantemente che «sulle proposte di eliminazione è necessario un qualche supplemento di istruttoria e qualche valutazione aggiuntiva» Giarda e Flaccadoro (2013, p. 227).



Un secondo aspetto che ha caratterizzato le politiche industriali italiane – si noti bene in un quadro di complessiva, riduzione degli interventi – è un aumento del ruolo relativo delle amministrazioni regionali rispetto a quelle centrali. Fonti e metodologie diverse nella quantificazione degli interventi convergono su questa indicazione; così per il rapporto Met (Brancati e Maresca, 2012) la quota delle erogazioni a valere su norme regionali rispetto al totale passa dal 10 al 32% tra il 2002 e il 2011; per il Cnel (2012), che rielabora i dati ufficiali del Ministero dello sviluppo economico, nel 2006-2011 si assiste a un graduale superamento degli interventi regionali su quelli nazionali.<sup>3</sup> L'indicazione dei dati è chiara: si sono ridotte drasticamente le intensità, in modo particolare delle politiche industriali disegnate e attuate a scala nazionale.

Un terzo e ultimo aspetto che ha caratterizzato l'evoluzione delle politiche industriali degli ultimi anni è che queste riduzioni sono state ancora più intense nelle regioni del Mezzogiorno rispetto al resto del paese. Anche su questa valutazione concordano tutte le fonti. Stando al citato rapporto Met, il peso relativo del Mezzogiorno scende dal 65% del totale nel 2006 a circa il 40% – di un totale peraltro in forte contrazione – nel 2010-2011. L'analisi del Cnel (2012) indica, per il periodo 2006-2011, una riduzione del 92% degli interventi nazionali nel Mezzogiorno (a fronte del -10% nel Centro Nord) e una riduzione degli interventi delle amministrazioni regionali del 50% nel Mezzogiorno contro un aumento di circa il 40% nel Centro Nord. Indicazioni del tutto coerenti con il forte calo del peso degli aiuti alle imprese con finalità regionali sul PIL italiano leggibile dai dati della Commissione europea. Storicamente molto alta, la quota di aiuti di stato è scesa in Italia al di sotto della media comunitaria, pur in presenza al suo interno di problemi di sviluppo regionale assai più intensi degli altri paesi europei.<sup>4</sup>

Non è stato così nel passato. In particolare, dagli anni sessanta agli anni novanta del secolo scorso i trasferimenti alle imprese nel Mezzogiorno sono stati molto significativi, anche se con esiti assai variabili tra strumenti di intervento, tipologie di imprese, aree territoriali. Con la nuova impostazione programmatica delle politiche di sviluppo regionale 1998-2000 fu deciso di ridurre quegli stanziamenti per incrementare gli investimenti pubblici mirati a mi-

3. Flaccadoro e Giarda analizzando i trasferimenti alle imprese nei bilanci di Regioni ed enti locali, che rappresenterebbero l'altra metà dei dieci miliardi eliminabili secondo il rapporto Giavazzi, avvertono tuttavia che «le erogazioni del 2011 sono solo gli esiti di cassa di programmi avviati nel passato sulla base di stanziamenti statali che oggi non ci sono e nel futuro, presumibilmente, non ci saranno più» Flaccadoro e Giarda (2013, p. 230).

4. Per Brancati e Maresca (2012) gli aiuti di stato alle imprese con finalità regionali passano in Italia da sedici miliardi di euro a prezzi correnti nel 1995 ad appena 1,1 miliardi nel 2010. Una dettagliata ricostruzione delle specifiche dinamiche di questi interventi, che conferma il quadro complessivo, è contenuta in Cappellani, Padovani e Servidio (2012).

giorare l'infrastrutturazione materiale e immateriale delle aree più deboli del paese. Tuttavia l'evoluzione successiva di quelle politiche (Prota e Viesti, 2013) è stata ben diversa: mentre gli incentivi alle imprese si sono quasi azzerati, gli investimenti pubblici si sono ridotti anziché accrescersi.

Per concludere sul punto. A differenza degli altri grandi paesi europei, l'Italia soffre, ormai da diversi anni, per l'assenza di una vera e propria strategia di politica industriale e tecnologica. Il solo programma recente di una certa rilevanza – "Industria 2015" – ha conosciuto un'attuazione parziale e tardiva, sia nella realizzazione delle misure sia nell'effettiva erogazione delle risorse. Per il resto sono stati utilizzati tradizionali strumenti di incentivazione fiscale, tra cui i crediti d'imposta per la ricerca e sviluppo e il finanziamento della legge 808 del 1985 relativa all'industria aeronautica italiana, che si configura di fatto come l'unico strumento di politica industriale di taglio settoriale. Inesistenti sono ormai gli interventi attuati nelle regioni del Mezzogiorno.

Alle domande iniziali di questo paragrafo può quindi essere fornita una prima, non positiva, risposta: le possibilità di intervento per difendere o rafforzare i poli tecnologici esistenti – e ancor più per provare a farne nascere e crescere di nuovi – sono molto limitate, sia per il disinteresse che il tema raccoglie nella discussione sulle politiche pubbliche, sia per la fortissima riduzione delle risorse disponibili. E il quadro diverrebbe ancora più cupo se a ciò si aggiungesse l'analisi delle recenti politiche per il sistema scolastico e universitario: le risorse disponibili sono state in Italia fortemente decrescenti negli ultimi anni, a differenza di molti dei paesi dell'Unione europea.

Tutto questo avviene nel pieno della più grande crisi economica che abbia mai colpito il nostro paese, che ha accentuato le preesistenti difficoltà strutturali del nostro tessuto produttivo e sta mettendo a rischio la sopravvivenza stessa dei distretti analizzati in questa nota, come di altre agglomerazioni industriali in Italia. Certamente non vanno trascurati i segnali positivi che comunque il sistema industriale ha mostrato: le interessanti tendenze alla diversificazione e all'innovazione nelle imprese registrate negli anni immediatamente precedenti alla grande crisi; l'ampliarsi della varianza fra le performance delle imprese durante la crisi, con l'emergere di un gruppo "core" di imprese manifatturiere di persistente successo anche durante la peggiore congiuntura; i risultati complessivamente confortanti registrati nell'insieme dei poli tecnologici italiani (Banca d'Italia, 2009; Intesa Sanpaolo, 2012). Tuttavia l'industria italiana sperimenta serie difficoltà. Da un lato è alle prese con un duraturo calo di domanda interna – assai più forte che negli altri paesi – che ha un effetto sensibile e asimmetrico fra settori industriali. Dall'altro le dinamiche congiunte della produttività nei paesi europei, del cambio dell'euro e dell'integrazione economica internazionale accentuano le difficoltà di un sistema relativamente "intermedio" come il nostro, in particolare del suo segmento meridionale,

strutturalmente più debole (Banca d'Italia, 2013). Il rischio è che queste tendenze accentuino le difficoltà dell'Italia come conveniente localizzazione di attività manifatturiere (testimoniate anche dai flussi molto modesti di investimenti dall'estero che non siano mere acquisizioni di quote del mercato interno), facendo balenare addirittura il rischio di una vera e propria deindustrializzazione, cioè di una permanente riduzione del potenziale produttivo industriale. Tutto ciò non fa che sottolineare ancora l'importanza decisiva dello sviluppo di attività manifatturiere maggiormente basate su innovazione e capitale umano.

L'insieme di questi elementi suggerisce la necessità di riprendere presto, con pazienza, anche in Italia, le fila di un ragionamento complessivo intorno alle politiche industriali che servono oggi e ancor più nel lungo periodo. Un ragionamento che ha non poche basi su cui avviarsi: l'oggettiva carenza di risorse pubbliche, oggi e per molti anni a venire, con l'ovvia implicazione che le valutazioni di utilità relativa non possano che essere assai più stringenti che nel passato; al tempo stesso l'opportunità di canalizzare queste risorse verso gli ambiti potenzialmente più in grado di stimolare la ripresa dell'attività economica, anche per rendere più sostenibile la tenuta dei conti pubblici. La disponibilità di esperienze e valutazioni su quanto fatto con le politiche del passato, da cui è possibile trarre, senza eccessi ideologici, insegnamenti e indicazioni. L'osservazione e la comparazione con quanto si è fatto e si sta facendo, anche nel periodo più recente, negli altri paesi avanzati, assieme con le indicazioni, sempre interessanti, fornite dalla Commissione europea (2012) nel quadro delle strategie di Europa 2020.

Un'importante occasione di riflessione è rappresentata dalla programmazione delle politiche comunitarie 2014-2020 e in particolare dalle possibili misure per lo sviluppo industriale e tecnologico in esse contenute; ancor più in questo caso, per la notevole disponibilità di esperienze e di valutazioni sulle politiche del passato.

Recentemente è stato predisposto dal Ministero per la coesione territoriale (2012) un importante documento di apertura del confronto pubblico, dal titolo "Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020". Esso individua alcuni aspetti di metodo di programmazione e di individuazione di strumenti e obiettivi di sicuro interesse, anche per quello che attiene alle politiche per l'industria e lo sviluppo tecnologico. Insiste sulla necessità di una chiara definizione ex ante degli obiettivi che si vogliono raggiungere, mediante la definizione di parametri misurabili, e di un'individuazione certa delle procedure e dei tempi di attuazione. Cerca, più in generale, di costruire politiche più efficaci a partire da un'attenta analisi delle esperienze passate, e da meccanismi di monitoraggio e valutazione che consentano, come suggerito da alcuni importanti sviluppi teorici recenti (ad esempio Rodrik, 2007) di confi-

gurare le politiche, specie quelle indirizzate alle imprese, come un processo di continua scoperta e ridefinizione. Tuttavia il documento – anche per la propria natura – non compie nessun sostanziale passo in avanti nella definizione di priorità e programmi di intervento, lasciando la costruzione specifica delle politiche al confronto con le amministrazioni, centrali e regionali, e con il partenariato socioeconomico.

La questione dei contenuti non è certo banale, soprattutto alla luce della crisi economica. Si intravedono infatti diversi problemi di fondo (Viesti, 2013a). In primo luogo, gli interventi più importanti di sviluppo regionale si pongono intrinsecamente obiettivi di lungo periodo: modificare attraverso un'azione costante nel tempo le caratteristiche strutturali dei territori, per migliorare la qualità della vita dei cittadini e rafforzare la competitività delle imprese: questo significa, ad esempio, agire con continuità sulla qualità del sistema scolastico; allo stesso tempo però una parte rilevante dell'apparato industriale di quelle regioni è in difficoltà molto gravi, e necessita di interventi di periodo molto più breve, volti a contrastare i rischi di deindustrializzazione e a rilanciare le attività produttive (ad esempio, favorendo l'export o l'ingresso nelle aziende di manager qualificati).

Un secondo problema si collega al precedente: come è stato già accennato la tendenza delle politiche di sviluppo regionale del recente passato è stata quella di ritenere più importanti gli interventi sul contesto nel quale operano le imprese (attraverso programmi di investimenti pubblici) rispetto a misure di incentivazione diretta; tuttavia anche in questo caso la radicale trasformazione dello scenario economico suggerisce un approccio più bilanciato: e quindi politiche che intervengano tanto sul contesto quanto sui soggetti. Il rischio è evidente. Da un lato, quello di tornare troppo indietro e di destinare risorse pubbliche al mero mantenimento e sostegno del tessuto produttivo esistente, con azioni difensive, sottraendole agli interventi di lungo periodo, che sono gli unici che col tempo possono rendere meno necessari i sostegni stessi. Dall'altro, quello di puntare esclusivamente su progetti di lunga gittata, lasciando che nel frattempo si affievolisca ancor più il tessuto produttivo preesistente. È normale, e per certi versi positivo, che nei periodi di crisi vi sia una selezione fra le imprese. Tuttavia le caratteristiche del quadro economico contemporaneo fanno sì che siano a rischio di scomparsa imprese economicamente sane, con prospettive di crescita, che possono chiudere la propria attività per mancanza di credito o per problemi contingenti di liquidità. E, come è stato già ricordato, vi sono casi – certamente non semplici da valutare, ma che non possono essere negati a priori – di imprese che determinano esternalità positive estremamente rilevanti, e per le quali l'eventuale chiusura può determinare esternalità negative significative, dispersione di saper fare e di professionalità. Per di più, come messo in luce anche nel documento di avvio della programmazione

2014-2020, l'azione dei fondi strutturali europei non può raggiungere obiettivi significativi se perde le proprie caratteristiche di addizionalità rispetto alle politiche ordinarie: da qui la necessità di costruire un quadro finanziario pluriennale (come quelli, poi non rispettati, del 2000-2006 e del 2007-2013) che integrino risorse ordinarie nazionali, risorse nazionali specificamente indirizzate a obiettivi regionali (l'attuale fondo sviluppo e coesione, ex FAS) e risorse europee.

Su un piano di maggiore dettaglio, le politiche messe in atto nei poli tecnologici oggetto di indagine consentono qualche riflessione anche sugli strumenti.

L'efficienza, la rapidità, la certezza degli interventi a sostegno delle produzioni ad alta tecnologia sono ancora più rilevanti che nella generalità delle politiche pubbliche, dati i tempi molto stretti della concorrenza internazionale e la necessità di poter programmare in archi temporali ridotti e certi le scelte delle imprese.<sup>5</sup> L'efficacia degli interventi è peraltro condizionata dall'elevata eterogeneità strutturale dei sistemi imprenditoriali, che implica domande di interventi e azioni differenziati non sempre e non facilmente riconducibili a unicità di indirizzo. Inoltre, una parte rilevante delle politiche dovrebbe essere indirizzata non al sostegno delle singole imprese quanto piuttosto a favorire e rafforzare le relazioni fra le imprese, o fra di esse e il sistema dell'alta formazione e della ricerca, dato che processi di sviluppo innovativo assai spesso richiedono capacità e conoscenze che sono al di là dei confini delle imprese, anche di maggiore dimensione (Viesti, 1995).

Gli elevati rischi di fallimento e la particolare complessità del disegno e dell'implementazione delle politiche tecnologiche, implicano che esse siano realizzate da soggetti con un elevato grado di competenza e che non siano dunque banalmente decentrate ai livelli di governo subnazionale; che siano organizzate con un mix diversificato di interventi; che riescano a evitare "vuoti" di azione ma anche duplicazioni e ridondanze; che siano altamente sperimentali, soggette cioè a un continuo processo di monitoraggio e di valutazione dei

5. Sotto questo aspetto, non è incoraggiante l'esperienza del PON (Programma operativo nazionale) Ricerca e competitività 2007-2013 rivolto a sostenere e rafforzare sistemi e imprese ad alta tecnologia nelle regioni convergenza. Il suo avvio operativo è avvenuto nei primi mesi del 2010, ovvero tre anni dopo l'approvazione e, soprattutto, in un contesto economico e tecnologico drasticamente mutato rispetto agli anni d'ideazione del programma. Come se non bastasse, alcuni importanti interventi previsti nel PON hanno accumulato ulteriori, patologici, ritardi nel corso della loro attuazione: tra l'avviso iniziale (18.1.2010) e la graduatoria finale (12.12.2012) degli interventi di ricerca industriale sono passati ben trentaquattro mesi, mentre tra il primo bando e la firma degli accordi programma tra il governo e le Regioni per gli interventi relativi ai distretti ad alta tecnologia e i laboratori pubblico privati sono trascorsi ben ventuno mesi (dal 29.10.2010 al 7.8.2012). Senza trascurare che altri mesi passeranno per l'avvio effettivo degli investimenti delle imprese e dei centri di ricerca, per cui interventi programmati nel lontano 2005-2006 diventeranno operativi otto-dieci anni dopo.

risultati; che siano in grado di “mettere in concorrenza” più proposte imprenditoriali, progettuali o di investimento nell’accesso alle risorse. Queste politiche sono ancora più delicate quando i poli tecnologici sono localizzati in regioni complessivamente deboli, dato che le imprese possono scontare, e scontano nella realtà, difficoltà aggiuntive connesse alla loro localizzazione.

### 3. Il ruolo dei poli tecnologici per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno

Dalle politiche pubbliche concretamente realizzate negli ultimi decenni in Italia a sostegno delle imprese e dei sistemi territoriali ad alta tecnologia meridionali possono essere tratte alcune riflessioni. In diverse delle aree del Mezzogiorno negli scorsi anni si sono venute formando aggregazioni di imprese e istituzioni, variamente definibili come “distretti tecnologici”. La valutazione di queste esperienze non è semplice, né della loro influenza sulle performance delle imprese distrettuali né, ancora più difficile, sulla loro capacità di rafforzare orientamenti e processi innovativi locali.<sup>6</sup> Essa è fisiologicamente caratterizzata da un’alta variabilità dei risultati, a seconda delle specifiche circostanze, dei soggetti coinvolti, della capacità di includere gli attori rilevanti e di disegnare comuni programmi e obiettivi delle attività (Invitalia, 2012; Piccaluga, 2003). I rischi e le difficoltà di questi processi sono chiari: possono ad esempio rappresentare strumenti collettivi formali per perseguire, mascherandoli, obiettivi strettamente microeconomici; possono caratterizzarsi per costruzioni più legate all’opportunità di intercettare finanziamenti “di moda” piuttosto che per conseguire massa critica nella ricerca e sviluppo a livello locale; oppure possono configurarsi come organismi rigidamente autoreferenziali con scarsi o nulli impatti sui contesti e con modeste o nulle capacità di collegarsi e alimentare reti e cluster tecnologici nazionali e internazionali; possono inoltre prestare più attenzione sulle attività di ricerca – anche per l’intrinseco maggiore potere contrattuale delle università e dei centri di ricerca rispetto alle singole imprese, specie se piccole e isolate – piuttosto che alle ricadute e agli impatti industriali. Al contempo gli interventi per i distretti possono favorire la riduzione dei costi di informazione e transazione, creando possibilità di azioni complementari e collaborative tra imprese e centri di ricerca. In ogni caso, per produrre risultati apprezzabili occorre un’azione lunga e costante nel tempo, dando quindi più importanza all’osservazione delle azioni dei “distretti tecnologici” esistenti, al monitoraggio e valutazione sistematica della loro evoluzione

6. Una recente ricerca di Bertamino *et al.* (2013) basata su dati aziendali mostra come le imprese distrettuali nel complesso non abbiano avuto, dopo la nascita del distretto, una performance migliore di quella delle imprese simili non distrettuali. Solo per le imprese distrettuali più piccole sembrano verificarsi effetti positivi sui volumi produttivi.

(come ad esempio nei “contratti di performance” dei poli di competitività francesi) per imparare e successivamente trasferire conoscenze e abilità in altre esperienze piuttosto che moltiplicare la loro numerosità, come pare essere l’orientamento attuale della politica pubblica.<sup>7</sup>

Il potenziamento dei soggetti consortili e universitari attivi nelle attività di ricerca si è rivelato importante in tutti i casi studiati. Il ruolo delle università non è stato privo di problemi – di massa critica, di tutela della proprietà intellettuale, di rapporti con la cultura d’impresa; tuttavia va sottolineato come esse abbiano assunto, seppure con un grado variabile di successo da caso a caso, il ruolo di importanti istituzioni radicate sul territorio e permeabili alla domanda di figure con particolari skill tecniche e scientifiche da parte delle imprese: la disponibilità di ampie platee di diplomati tecnici e di laureati in discipline scientifiche è sempre rilevante nelle decisioni localizzative delle imprese così come nei loro processi evolutivi.

I soggetti consortili, in primis i “distretti tecnologici”, possono svolgere un ruolo importante, ma non possono rappresentare l’unico o il prevalente soggetto di riferimento dell’area per disegnare le strategie di sviluppo e gestire gli interventi. I “distretti” possono essere una parte, semmai pregiata, del tutto, ma non possono diventare l’istituzione di riferimento esclusiva della pluralità di strumenti e soggetti rilevanti nei processi di sostegno e promozione dei poli produttivi connotati da imprese e sistemi imprenditoriali ad alta tecnologia.

Per quanto sia evidentemente molto difficile, la strada più appropriata ed efficace sarebbe quella di raccogliere in un unico contenitore – del tipo “accordo di programma quadro” – gli impegni e le iniziative reciproche dei diversi attori, centrali e locali, pubblici e privati. Una forma di contratto fra diversi livelli di governo con l’assunzione di impegni reciproci e la previsione di condizionalità. Contenuti, impegni e condizionalità di questi accordi dovrebbero essere sottoposti a un continuo, fisiologico, processo di revisione e monitoraggio, per tenere conto con flessibilità delle condizioni che si creano. Le esperienze mostrano quanto accordi e contratti siano complessi e non privi di rischi, eppure essi sembrano ancora rappresentare, soprattutto nei casi di produzioni a più alta tecnologia, una cornice istituzionale indispensabile per più motivi. Perché è proprio in questi casi che gli effetti di sistema, cioè la compre-

7. Nonostante gli attuali tredici “distretti tecnologici” meridionali riconosciuti dal Miur (quattordici in tutto nel Centro Nord), di cui nove nelle regioni di localizzazione delle aree indagate, il PON Ricerca e competitività ha recentemente finanziato, nelle sole quattro regioni convergenza, diciannove progetti di potenziamento di “distretti ad alta tecnologia” e “laboratori pubblici-privati” preesistenti e ben altre quarantadue nuove proposte di distretti e laboratori, per un importo complessivo di novecentoquindici milioni di spesa pubblica. Il rischio, tanto più elevato in assenza di valutazioni adeguate dei risultati finora conseguiti, è l’inevitabile duplicazione degli ambiti di ricerca e la partecipazione ripetuta degli stessi soggetti, imprenditoriali e scientifici, nelle diverse compagini promotrici di distretti e laboratori.

senza di più attori e attività, con la relativa produzione di esternalità incrociate, sono più rilevanti, anche per l'azione sulle aspettative. Sono più evidenti i fallimenti del mercato, e le difficoltà di isolate iniziative politiche pubbliche nel produrre l'insieme delle condizioni necessarie per il rafforzamento e lo sviluppo. Inoltre, perché in questi casi è necessaria un'attenta ripartizione di competenze e responsabilità fra gli attori pubblici e locali, che tenga conto del loro potere contrattuale nei confronti delle grandi imprese, delle loro capacità di monitorare, valutare e correggere le strategie (condizioni che si riscontrano più facilmente al centro), e allo stesso tempo della necessità di raccordo continuo con gli attori, di adattamento dei singoli strumenti (condizioni che si ritrovano più facilmente a livello regionale). Perché, infine, le posizioni degli attori sono asimmetriche, e il ruolo dei maggiori soggetti di impresa è decisivo, e la loro interazione con i pubblici poteri non può essere delegata ai livelli subnazionali.

Gli ambiti di intervento e gli obiettivi in particolare per le politiche pubbliche destinate ai poli tecnologici non possono che essere diversificati da caso a caso. Tuttavia tre obiettivi, tutti connessi alla possibilità di accrescere il numero degli attori presenti in ciascun polo, appaiono rilevanti dalle ricognizioni sul campo.

Il primo obiettivo attiene all'attrazione di nuovi investitori, italiani e stranieri, nelle aree produttive meridionali ad alta tecnologia. In questi luoghi vi sono condizioni localizzative uniche e preziose, a cominciare dalla loro storia (e quindi dalla diffusa cultura industriale e tecnologica), dalla loro massa critica, dalle compresenze produttive, dalla disponibilità di capitale umano ad alta qualificazione tecnica e scientifica e dai meccanismi che ne garantiscono la riproduzione. Queste aree rappresentano un'offerta localizzativa di qualità per nuovi investimenti. E sono al Sud, cioè nel territorio che, proprio per l'ampia disponibilità di risorse sottoutilizzate o non utilizzate, può produrre i massimi benefici per l'intera economia nazionale nel caso di nuovi investimenti. Nel quadro dell'economia globale contemporanea, in tutti i paesi vi sono politiche e strumenti per attrarre investimenti. Per molti motivi, dalla concorrenza localizzativa esistente in Europa ai problemi strutturali di competitività dell'Italia, tale azione nel caso del nostro paese è particolarmente difficile e impegnativa. Tuttavia è necessaria, e, alla luce delle condizioni delle aree indagate, con margini di concreta possibilità. Gli strumenti disponibili e la stessa attenzione nella politica economica per questi interventi oggi sono in Italia su livelli particolarmente bassi. È un tema che va rilanciato come elemento importante nell'ambito delle politiche di sviluppo dell'Italia, e del Sud in particolare.

Il secondo obiettivo attiene a un più continuo e forte sostegno ai processi di sviluppo di nuova impresa. In queste aree, pur con barriere all'entrata spesso elevatissime, si sono concretizzati non pochi processi di nascita e sviluppo di nuove imprese, sia sotto forma di spin-off dalle imprese esistenti o dalle uni-



versità, sia sotto forma di iniziative di nuovi imprenditori ad alta qualifica. Politiche di sostegno di queste realtà esistono, sebbene frammentate in una miriade di interventi pubblici sotto varia forma, in iniziative private e collettive. La pluralità degli interventi ha vantaggi, ma presenta anche gli indiscutibili, prevalenti, svantaggi di non avere massa critica, di avere un'operatività limitata, di dovere affrontare ex novo costi di apprendimento già sperimentati altrove, di avere costi fissi di struttura o variabili di intervento elevati, di non avere possibilità di adeguata comparazione e valutazione. Ciò su cui si può intervenire è ben chiaro. Da un lato, tutto ciò che attiene alla cultura e alla prassi di impresa. Le nuove imprese, anche nei poli tecnologici, sono spesso caratterizzate da una forte componente tecnico-scientifica (nascono per ciò che i soggetti fondatori sanno fare) e da una debole componente organizzativo-aziendale. Dall'altro, tutto ciò che attiene ai meccanismi di acquisizione del capitale iniziale di rischio. La strada che appare più proficua è che essi siano gestiti da intermediari privati che abbiano capacità di selezione e condividano il rischio di investimento, ma con interventi pubblici di garanzia, sostegno, mitigazione del rischio stesso; a riguardo potrebbe operare un unico soggetto con adeguata massa critica e capacità di intervento. Un tale soggetto, come appare anche dall'esperienza del fondo di investimento della Cassa depositi e prestiti, avrebbe indubbi vantaggi di dimensione di intervento, reputazione, efficienza, costi; potrebbe svolgere – con l'intervento nel capitale di rischio – un duplice ruolo di finanziamento e sostegno tecnico-operativo. Sulla falsariga di queste esperienze, riprendendo anche e innovando profondamente l'esperienza della Società per l'imprenditorialità giovanile attiva negli ultimi due decenni del ventesimo secolo, potrebbe nascere un fondo per il seed capital di nuove iniziative imprenditoriali, con fondi pubblici nazionali su cui potrebbero convergere ulteriori risorse regionali, locali, private; e, per quanto la cosa sia difficile per evidenti motivi, delle stesse fondazioni di origine bancaria, la cui quasi totale assenza nelle regioni meridionali rappresenta un vincolo di non poco conto proprio per iniziative collettive innovative. Tale fondo potrebbe, di concerto con le singole regioni, specializzare e focalizzare differentemente le proprie attività sul territorio. Le innovazioni suggerite dal rapporto Restart Italia (Ministero dello sviluppo economico-Task force sulle startup, 2012) sembrano andare nella giusta direzione: esse dovrebbero essere messe in atto in tutto il paese, ma con una maggiore determinazione nel Mezzogiorno, e in particolare nelle aree a più alta densità di imprese tecnologiche.

Il terzo e ultimo obiettivo attiene alla presenza di istituzioni pubbliche, o pubblico-private, non universitarie. Esse hanno svolto in diversi casi un ruolo importante, ad esempio di interconnessione fra imprese e università, o in attività di ricerca e di formazione specialistiche. La presenza di queste istituzioni sul territorio, nel tempo, è importante; dà continuità occupazionale a manodo-

pera qualificata; radica nell'ambiente saperi e conoscenze: entrambi questi fenomeni sono alla base dei successi registrati nei poli produttivi indagati. Queste istituzioni rappresentano un elemento importante dei sistemi regionali dell'innovazione. Politiche pubbliche orientate al lungo periodo, e volte a sostenere la competitività complessiva delle aree produttive ad alta tecnologia, dovrebbero puntare a sostenere l'azione o ad accrescere la presenza di queste istituzioni, pur nei limiti delle disponibilità di bilancio. L'esperienza mostra che questi interventi sono tanto più positivi, quanto i soggetti sono dotati di una minima dimensione critica, e sono sottoposti a processi di valutazione costanti, volti a misurarne sia l'efficacia nella ricerca sia la capacità nel trasferimento tecnologico e nell'interazione con le università e soprattutto con le imprese. Sarebbe necessario superare la "maledizione dello straordinario", per cui risorse anche cospicue, sono destinate a nuovi progetti da parte degli attori esistenti, e a loro nuove attività, ma rigorosamente a termine entro il ciclo di programmazione (e molto spesso nel limitato periodo residuo del ciclo di programmazione, dati i notevoli ritardi nell'avvio). Più difficilmente si riesce invece a usare queste risorse per interventi davvero strutturali, volti ad accrescere il numero degli attori o ad aumentare significativamente e permanentemente la dimensione di quelli esistenti, e quindi l'impatto di lungo periodo. Questi interventi richiedono un accorto mix fra risorse (prevalentemente in conto capitale) per gli investimenti iniziali e risorse (prevalentemente correnti) per il funzionamento a regime; una indispensabile interconnessione fra interventi straordinari e ordinari.

### Riferimenti bibliografici

- Aghion P., Boulanger J., Cohen E. 2011. Rethinking industrial policy. *Bruegel Policy Brief 2011/04*.
- Amatori F., Colli A. 2004. *Impresa e industria in Italia. Dall'Unità ad oggi*. Marsilio: Venezia.
- Banca d'Italia. 2009. Rapporto sulle tendenze del sistema produttivo italiano. *Questioni di Economia e Finanza 45*.
- Banca d'Italia. 2013. L'industria meridionale e la crisi. Documento presentato al convegno *L'industria italiana e meridionale negli anni della crisi*. Napoli, 11 aprile.
- Bertamino F., Bronzini R., De Maggio M., Revelli D. 2013. *I distretti tecnologici italiani: caratteristiche ed effetti sulla performance delle imprese*. Ministero dello sviluppo economico: Roma.
- Brancati R. (a cura di) 2008. *Stato e imprese. Rapporto MET 2007*. Donzelli: Roma.
- Brancati R. 2010. *Fatti in cerca di idee. Il sistema italiano delle imprese e le politiche tra desideri e realtà*. Donzelli: Roma.
- Brancati R., Maresca A. 2012. Le politiche industriali, in Brancati R. (a cura di) *Crisi industriale e crisi fiscale. Rapporto MET 2012. Le reazioni delle imprese, le criticità, il fisco e le politiche pubbliche*. Donzelli: Roma.

- Cappellani L., Padovani R., Servidio G. 2012. *Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale*, in Giannola A., Lopes A., Sarno D. (a cura di) *I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli*. Carocci: Roma.
- Cnel. 2012. *Relazione annuale al parlamento e al governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini*. Cnel: Roma.
- Commissione europea. 2012. *A stronger European Industry for Growth and Economic Recovery, Industrial Policy Communication Update*. Commissione europea: Bruxelles.
- Fally T. 2012. *Has production become more fragmented? International vs domestic perspectives*. *VOX*, published online.
- Fantino D., Mori A., Scalise D. 2012. *Geographic proximity and technological transfer in Italy. Relazione presentata al convegno Le trasformazioni dei sistemi produttivi locali*. Bologna, 31 gennaio-1 febbraio.
- Flaccadoro E., Giarda P. 2013. *I trasferimenti alle imprese nei bilanci di regioni ed enti locali*. Governo: Roma.
- Fontana. 2012. *Incentivi pubblici: spesi quasi trentacinque miliardi, ma alle imprese industriali ne arrivano meno di tre*. Confindustria: Roma.
- Gereffi G., Humphrey J., Sturgeon T. 2005. *The governance of global value chains. Review of International Political Economy*, 12 (1): 78-104, doi: 10.1080/09692290500049805.
- Giarda P., Flaccadoro E. 2013. *I trasferimenti alle imprese nel bilancio dello Stato*. Governo: Roma.
- Giavazzi F., D'Alberti M., Moliterni A., Polo A., Schivardi F. 2012. *Analisi e raccomandazioni sui contributi pubblici alle imprese*. Rapporto al Presidente del consiglio e Ministro dell'economia e delle finanze, e al Ministro dello sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti redatto su incarico del Consiglio dei ministri del 30 aprile 2012.
- Grossman G.M., Rossi-Hansberg E. 2008. *Trading tasks: a simple theory of offshoring. American Economic Review*, 98 (5): 1978-1997, doi: 10.1257/aer.98.5.1978.
- Hart-Smith L.J. 2001. *Out-sourced profits. The cornerstone of successful subcontracting. Boeing Papers MDC 00k0096*.
- Hung S.W., Yang C., Lee C.F. 2004. *The vertical disintegration of Taiwan's semiconductor industries: price and non-price factors. Review of Pacific Basin Financial Markets and Policies*, 7 (4): 547-569, doi: 10.1142/S0219091504000214.
- Intesa Sanpaolo. 2012. *Monitor dei distretti*. Intesa Sanpaolo: Torino.
- Invitalia. 2012. *I distretti tecnologici e i laboratori pubblico privati*. Invitalia: Napoli.
- Li Y.T., Huang M.H., Chen D.Z. 2011. *Semiconductor industry value chain: characters' technology evolution. Industrial Management & Data Systems*, 111 (3-4): 370-390, doi: 10.1108/02635571111118260.
- Ministero per la coesione territoriale. 2012. *Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020*. Ministero per la coesione territoriale: Roma.
- Ministero dello sviluppo economico-Task force sulle startup. 2012. *Restart, Italia. Perché dobbiamo ripartire dai giovani, dall'innovazione, dalla nuova impresa*. Ministero dello sviluppo economico: Roma.

- Onida F. 2013. Politica industriale: parliamone ancora. *il Mulino*, 2: 219-227.
- Piccaluga A. 2003. *Il distretto tecnologico: lo strumento, le potenzialità, le esperienze*. Dps: Roma.
- Prota F., Viesti G. 2013. *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*. il Mulino: Bologna.
- Rodrik D. 2007. *One Economics, Many Recipes. Globalization, Institutions, and Economic Growth*. Princeton University Press: Princeton.
- Sterlacchini A. 2012. Incentivi alle imprese, la versione Giavazzi, published online.
- Viesti G. 1995. Politiche industriali e territorio. *Economia e Politica Industriale*, 87 (3): 45-78.
- Viesti G. 2013a. Un utile strabismo; interventi di breve e lungo termine per l'economia meridionale. *Italianieuropei*, published online.
- Viesti G. 2013b. Una nuova politica industriale per l'Italia. *Italianieuropei*, 2, published online.
- Zamagni V. 2003. *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia (1861-1990)*. il Mulino: Bologna.

© Edizioni FrancoAngeli