

Le politiche per le imprese e l'innovazione in Italia: le scelte delle regioni

Firenze, giugno 2013

RICONOSCIMENTI E RINGRAZIAMENTI

Questo studio è stato commissionato all'IRPET da Regione Toscana - Area di coordinamento Industria, Artigianato e Innovazione Tecnologica - Settore Ricerca Industriale, Innovazione e Trasferimento Tecnologico. La ricerca è stata svolta nell'ambito dell'Area Territorio, istituzioni locali, finanza e metodi di valutazione dell'IRPET, coordinata da Patrizia Lattarulo.

La realizzazione di questo rapporto è stata curata da Annalisa Caloffi (Dipartimento di scienze economiche e aziendali "Marco Fanno", Università degli Studi di Padova), Marco Mariani (IRPET) e Luca Rulli (IRPET). Il progetto ha beneficiato nell'anno 2012 di un'apposita borsa di studio, conferita in onore di Giuliano Bianchi dall'Associazione Italiana Scienze Regionali (AISRe) in collaborazione con IRPET. Luca Rulli è risultato vincitore di tale borsa e a lui si deve gran parte del delicato lavoro di raccolta dei dati, che rappresenta forse l'elemento di maggiore originalità di questa ricerca.

Versioni precedenti di questo lavoro sono state presentate alla XXXIII Conferenza scientifica annuale AISRe (Roma, 13-15 settembre 2012) e alla XXII edizione degli Incontri di Artimino sullo Sviluppo Locale (Artimino, 8-10 ottobre 2012). Gli autori desiderano ringraziare tutti coloro che in queste sedi hanno avanzato utili commenti e suggerimenti. L'allestimento editoriale è stato curato da Elena Zangheri.



Indice

1. INTRODUZIONE	5
2. I PRESUPPOSTI TEORICI DELL'INTERVENTO PUBBLICO IN FAVORE DELLE IMPRESE E DELL'INNOVAZIONE	6
3. DATI, METODOLOGIA E FRAMEWORK DI ANALISI	9
4. LE SCELTE DELLE REGIONI	11
5. ALCUNI MODELLI DI POLICY REGIONALE	21
6. LE SCELTE DI POLITICA NAZIONALE	27
7. CONCLUSIONI	33
APPENDICE	35
RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	37

1. Introduzione

A partire dalla c.d. legge Bassanini¹ e con le successive riforme del titolo V della Costituzione attuate nel 2001² le regioni italiane hanno acquisito competenze in materia di politica industriale. Di conseguenza, agli inizi del 2000 – e in corrispondenza con l’inizio dell’arco temporale di programmazione dei fondi comunitari 2000-2006 – esse hanno iniziato a disegnare e ad attuare i propri interventi. Per dirla con Brunazzo (2007), esse sono passate da un ruolo di “policy taker” a uno di “policy shaper”.

Il periodo corrispondente all’arco temporale di programmazione 2000-2006 è, in realtà, stato, necessario adeguamento da parte delle prime alle necessità di programmazione e gestione delle nuove linee di policy. Questo primo periodo è stato caratterizzato da un processo di apprendimento (*policy learning*), nel quale i policy maker regionali hanno accresciuto il proprio patrimonio conoscitivo sugli ambiti verso cui destinare gli interventi e sulle modalità di disegno e implementazione delle politiche. Allo stesso tempo, le Regioni italiane si sono dovute dotare di strutture organizzative idonee alla programmazione, al design, all’implementazione e alla valutazione delle politiche, attraverso le quali hanno già in questa fase avviato un primo insieme di programmi destinati alle imprese e alla promozione dell’innovazione.

Con il periodo di programmazione 2007-2013, si è aperta una nuova stagione di politiche industriali regionali. Una volta predisposti gli strumenti e appresi i meccanismi di funzionamento degli stessi, le regioni si sono nuovamente trovate a disegnare e attuare i propri interventi, questa volta potendo far conto anche sull’esperienza e le lezioni offerte dalla prima stagione di programmazione subito successiva alle riforme. Può essere interessante, oggi, andare a vedere quali scelte le regioni italiane hanno adottato in questa seconda stagione di policy, anche perché l’ultima sistematica comparazione tra le politiche regionali risale ai primi anni 2000 (Brancati, 2004) e, pertanto, poco o nulla si sa su ciò che è accaduto dopo.

Partendo da queste premesse, la ricerca si propone di identificare quali sono state le priorità di azione e quale l’intensità con cui i vari obiettivi di politica industriale sono stati perseguiti nelle regioni italiane. Cercheremo di identificare quali mix di strumenti hanno caratterizzato l’attività dei policy maker regionali e di evidenziare l’eventuale emergenza di diversi modelli di policy making.

Per far questo, ci concentreremo sulle politiche per le imprese e per l’innovazione realizzate con i fondi nazionali FAS e i fondi comunitari FESR. È infatti utile ricordare che tali politiche sono state attuate grazie a un mix di fondi europei, nazionali e regionali. Dato l’andamento decrescente dei trasferimenti provenienti dal livello nazionale – e data la modesta autonomia impositiva delle regioni a statuto ordinario – le risorse di origine comunitaria hanno guadagnato un peso sempre più importante. Una parte consistente di queste politiche è finanziata attraverso il FESR: sebbene l’uso di questo tipo di fondi da parte delle regioni europee comporta il rispetto di alcune priorità di azione e linee guida stabilite a livello comunitario, persiste tuttavia una certa discrezionalità delle regioni nello stabilire gli obiettivi specifici e le forme di intervento.

L’analisi terrà comunque conto anche del livello nazionale. Vogliamo infatti verificare come le politiche regionali si collochino rispetto alle politiche di competenza delle amministrazioni centrali. A questo scopo analizzeremo i vari interventi di sostegno alle imprese e all’innovazione attuati dalle 20 regioni italiane relativamente al periodo di programmazione cor-

¹ Legge del 15 marzo 1997, n. 59. Questa norma fu seguita da una serie di altre leggi sulla semplificazione amministrativa.

² L.C. n. 3 del 2001.

rente 2007-13, e quelli attuati dalle amministrazioni centrali nello stesso arco di tempo, prestando particolare attenzione non soltanto alle allocazioni di risorse per obiettivo, ma anche ad altri aspetti “qualitativi” degli interventi realizzati ai vari livelli.

Il report è strutturato come segue: il secondo paragrafo richiama i principali fondamenti teorici delle diverse tipologie di interventi pubblici in favore delle imprese e dell’innovazione; il terzo paragrafo illustra il framework di analisi utilizzato. Il quarto e quinto paragrafo presentano i risultati dell’analisi comparativa per gli interventi di competenza delle amministrazioni regionali; il sesto paragrafo espone i risultati dell’analisi per gli interventi di competenza delle amministrazioni centrali. Il settimo e ultimo paragrafo chiude il rapporto presentando alcune sintetiche considerazioni conclusive.

2.

I presupposti teorici dell’intervento pubblico in favore delle imprese e dell’innovazione

Le motivazioni che giustificano l’intervento pubblico in sostegno alle imprese e all’innovazione sono tradizionalmente legate all’esistenza di “fallimenti di mercato”. Secondo questa prospettiva, il policy maker sarebbe chiamato ad intervenire per correggere imperfezioni e fallimenti nel libero gioco del mercato, particolarmente presenti in alcuni settori e attività, che genererebbero livelli di spesa in R&S e più in generale di investimenti sistematicamente inferiori rispetto all’ammontare socialmente desiderabile.

La letteratura identifica due principali tipi di fallimento: statico e dinamico. Per quanto riguarda i fallimenti di tipo statico, facciamo riferimento ai casi in cui il meccanismo di mercato non consente un’allocazione efficiente delle risorse esistenti. Questo può avvenire a causa della presenza di: mercati monopolistici, imperfettamente concorrenziali o mancanti, esternalità, beni pubblici, asimmetrie informative, problemi di agenzia. In tutti questi casi, le scelte individuali degli agenti economici, basate su un puro calcolo di interesse individuale che non tiene conto della presenza delle distorsioni generate dai fallimenti, portano a dei risultati aggregati inefficienti (sotto forma di investimenti inferiori rispetto al livello socialmente desiderabile).

In particolare, gli interventi di sostegno agli investimenti delle imprese trovano una prima giustificazione teorica nell’esistenza di fallimenti nei mercati del credito per la presenza di asimmetrie informative, dovute a fenomeni di selezione avversa (Stiglitz e Weiss, 1981) e azzardo morale (Holmstrom e Tirole, 1997). Semplificando, in queste situazioni le imprese possono ricevere finanziamenti insufficienti nel mercato del credito perché il prestatore, non avendo informazioni sufficienti sul livello di rischio dei prenditori o temendo che questi si comporti in modo troppo rischioso e imprudente, è propenso a concedere il credito a livelli inferiori rispetto a quelli socialmente desiderabili (al limite, non concedendolo affatto). Per alcuni tipi di agenti, come le micro-imprese o le start-up innovative, i mercati del credito possono anche essere mancanti o incompleti (ovvero: pochi o al limite nessun prestatore è disposto a concedere prestiti a questi soggetti). Più in generale, fallimenti del mercato che le politiche possono proporsi di rimediare sono legati alla mancanza di informazioni che colpisce uno o entrambe le parti e che può portare a non realizzare una transazione o a realizzarla per un ammontare inferiore rispetto a quello che si avrebbe avuto in presenza di informazione completa (Abramovsky et al., 2004).

I fallimenti dinamici si riferiscono all’incapacità dei mercati di garantire un accumulo di risorse tale da consentire la realizzazione di balzi in avanti dal punto di vista dell’innovazione, delle tecnologie di produzione, ecc. Tipicamente, si tratta di mercati incapaci di mantenere un livello di spesa in R&S, ma anche di conoscenze e competenze, in grado di mantenere la possibilità di generare innovazione nel tempo.

Le giustificazioni appena menzionate con riferimento a processi di investimento genericamente intesi, possono essere estese anche al caso in cui l'investimento riguardi la R&S (Pender, 2008). Infatti, gli stessi fallimenti dei mercati dei capitali e del credito si manifestano anche nel caso delle attività di R&S, forse anche con maggiore intensità di quanto non avvenga negli altri casi. Tutto ciò avviene a causa delle caratteristiche intrinseche di queste attività, incerte negli esiti, intensive di capitale umano e opache per gli osservatori esterni (Takalo, 2009). Queste difficoltà colpiscono in particolare le nuove imprese innovative a causa della difficile valutabilità, da parte dei finanziatori delle caratteristiche e delle prospettive di questi progetti imprenditoriali (Hall, 2002; Takalo e Tanayama, 2010).

Oltre ad un problema di mancanza di mezzi, nel caso della R&S può tipicamente emergere anche un problema di debolezza degli incentivi privati. Questo problema deriva dal fatto che l'attività di R&S è generativa di esternalità e che i suoi risultati presentano, almeno in parte, caratteristiche di bene pubblico (Arrow, 1962). Data la presenza di spillover inintenzionali, gli innovatori potrebbero infatti trovare difficile appropriarsi dei ritorni delle loro innovazioni e quindi avere degli incentivi sub-ottimali a innovare.

La successiva tabella 1 riassume parte della discussione presentata sopra e sintetizza il rapporto tra cause di fallimento ed esempi di rimedio forniti dalle politiche.

Tabella 1
CAUSE DI FALLIMENTO, EFFETTI SULLE SCELTE DI INVESTIMENTO DEGLI AGENTI E FORME DI RIMEDIO

Cause di fallimento	Effetti sulle scelte di investimento delle imprese	Forme di rimedio (esempi di strumenti di policy)
Esternalità positive, spill-over	Le imprese hanno incentivi bassi ad investire in R&S perché altre imprese potrebbero appropriarsi dei risultati	Sussidi alla R&S
Fallimenti nel coordinamento	Le imprese hanno poche informazioni sui benefici che potrebbero derivare loro dalla collaborazione con altre imprese o altre organizzazioni. Gli incentivi delle organizzazioni in gioco o non sono allineati o sono a un livello basso (per molti motivi)	Aumento della base informativa, incentivi alla R&S collaborativa o strumenti (voucher, sussidi) utili a riallineare gli incentivi o a ridurre i costi di creazione del rapporto
Asimmetrie informative nei mercati del credito	La presenza di fenomeni di selezione avversa e azzardo morale porta i prestatori di capitali (le banche) a fornire alle imprese mezzi insufficienti per effettuare vari tipi di investimento	Credito agevolato, garanzie, partecipazioni, sussidi agli investimenti
Esternalità negative (es. ambientali)	L'impresa da sola ha scarso interesse a ridurre gli effetti negativi della propria attività e così li scarica sulla collettività	Regolazione, tassazione, sussidi a investimenti che possano ridurre l'emissione delle esternalità
Esternalità di rete	Per l'impresa è conveniente adottare alcune tecnologie solo quando gli utilizzatori sono molti	Incentivi all'adozione di standard, regolazione
Informazione incompleta	Le imprese hanno poche informazioni sui benefici che potrebbero derivare loro dall'adozione di una tecnologia	Aumento della base informativa, incentivi all'adozione di standard

Oltre all'approccio caratteristico dei "fallimenti di mercato", che tradizionalmente giustifica la presenza di vari tipi di interventi di policy rivolti a fornire incentivi alle singole imprese, a partire dalla fine del secolo scorso si è affermato un nuovo approccio di matrice evolutiva alle politiche per l'innovazione, legato a una visione sistemica del processo innovativo. Queste nuove logiche di policy intervengono in risposta a ipotizzate situazioni di "fallimento sistemico" tra i diversi agenti protagonisti dei processi innovativi (Woolthius et al., 2005), secondo le quali un sistema innovativo potrebbe "fallire" (o avere una performance al di sotto delle sue possibilità) quando gli incentivi di alcuni elementi del sistema sono disallineati e manca il necessario coordinamento tra gli agenti oppure essi non sono collegati. A questi si aggiungono fallimenti derivanti dalla presenza di infrastrutture inadeguate a supportare il rapporto tra gli agenti del sistema (sia infrastrutture fisiche come una rete di IT o infrastrutture immateriali); fallimenti derivanti dalla presenza di lock-in o fenomeni di path dependency, tale per cui i sistemi si ritrovano incapaci di adeguarsi a nuovi paradigmi tecnologici; fallimenti derivanti dalla presenza di norme tacite che scoraggiano la

collaborazione tra gli agenti, piuttosto che fallimenti legati alla mancanza di certi tipi di agenti o di competenze nel sistema (Woolthius et al., 2005).

Esempi di politiche ispirate a questo tipo di logica sono rappresentati dagli interventi per il trasferimento tecnologico (Bozeman, 2000), per la promozione di alleanze strategiche per la R&S (Hagedoorn, et al., 2000), per il sostegno alla diffusione e all'adozione di nuove tecnologie innovative (Jaffe et al., 2005), e per il sostegno a cluster, poli, distretti tecnologici (Antonelli, 2000; Cooke et al., 2004). La principale giustificazione per l'intervento pubblico in materia di trasferimento tecnologico deriva dalla presenza di fallimenti di mercato nel processo di diffusione e circolazione delle informazioni, delle conoscenze e delle competenze scientifiche dal mondo della ricerca a quello delle imprese. Le motivazioni a sostegno degli interventi per la promozione di alleanze strategiche (consorzi, network, joint venture) per la ricerca e sviluppo risiedono invece nella possibilità di facilitare lo sviluppo di sinergie (complementarietà) tra le imprese o tra imprese e altri agenti, raccogliere una massa critica di risorse utili allo svolgimento di attività di R&S, promuovere processi di apprendimento, controllare i rischi e condividere i costi legati a nuovi investimenti (Hagedoorn et al., 2000). La formazione di reti, consorzi, JVs consente poi di creare un contesto entro il quale i partecipanti possano internalizzare gli spillover derivanti dalla collaborazione, che in un sistema di transazioni semplicemente regolate dal mercato avrebbero altrimenti generato un sotto-investimento in R&S (Katz, 1986). Da un punto di vista sociale, l'impatto positivo sulle attività di R&S è rappresentato dal fatto che le alleanze strategiche possono consentire di eliminare inutili duplicazioni di spesa e di sforzi (Spence, 1984; Katz, 1986).

Gli interventi a favore di cluster, poli, distretti tecnologici trovano una giustificazione teorica nell'esistenza di sistemi territorialmente radicati che hanno performance innovative elevate. Questi interventi hanno ad oggetto il sostegno alla costituzione o al rafforzamento di tali tipi di sistemi, da perseguire attraverso interventi di creazione di infrastrutture "di cluster" (distretto, polo, ...), che usualmente si accompagnano agli interventi sopra ricordati: programmi di sostegno allo sviluppo di alleanze strategiche per la R&S o interventi rivolti al trasferimento tecnologico (Antonelli, 2000; Cooke, 2001; Caloffi e Mariani, 2011).

Infine, come già ricordato, l'approccio di tipo sistemico fornisce anche una giustificazione all'esistenza di interventi di sostegno all'adozione di nuove tecnologie innovative, come quelle in ambito energetico, ICT e digitale. L'intervento pubblico in quest'ambito è giustificato dall'esistenza di alcuni fallimenti tipici dei processi di diffusione tecnologica (Jaffe et al., 2005): le esternalità da adozione e l'informazione incompleta. Mentre le prime derivano dalla presenza di rendimenti crescenti dinamici che si generano solo laddove una determinata tecnologia abbia un numero sufficientemente alto di utilizzatori (esternalità di rete), la seconda si riferisce al fatto che un'impresa ha convenienza ad aspettare che altre imprese adottino una nuova tecnologia per sostenere minori costi legati ai processi di apprendimento ed adattamento. In questo caso l'intervento pubblico mira a modificare un atteggiamento passivo dell'impresa, consistente nell'utilizzo di tecnologie esistenti, ma non necessariamente ottimali dal punto di vista dell'impresa o da quello della collettività.

Ovviamente, le politiche spesso nascono con obiettivi più complessi e ambiziosi di quanto non sia rappresentabile attraverso l'approccio dei fallimenti di mercato o di sistema. Il policy maker può infatti agire in conseguenza di una sua visione strategica di sviluppo della regione, allo scopo di promuovere l'allineamento a regioni vicine, o il raggiungimento di posizioni di leadership in alcuni settori / tecnologie, o per promuovere più generali e obiettivi di crescita economica, tecnologica e sociale (Bianchi e Labory, 2011; Glykou e Pitelis, 2011; si veda infine la recente *special issue* di *Research Policy* curata da Foray et al., 2012).

3.

Dati, metodologia e framework di analisi

Allo scopo di identificare quali mix di strumenti hanno caratterizzato l'attività dei policy maker regionali e di evidenziare l'eventuale emergenza di diversi modelli di policy making abbiamo adottato le seguenti scelte.

In primo luogo, abbiamo considerato gli interventi effettivamente attuati dalle regioni italiane nel periodo 2007-2013 e non quelli semplicemente programmati. L'obiettivo è infatti quello di osservare il disegno emergente delle politiche industriali nel suo divenire, piuttosto che il quadro programmato. Coerentemente con questo obiettivo, la grandezza economica sulla quale concentreremo la nostra attenzione è rappresentata dalle risorse attivate attraverso i bandi ecc. entro il settembre 2012. Questa grandezza, evidentemente, può differire da un lato dalle risorse programmate per ciascun intervento (le quali, ad esempio, potrebbero non essere mai completamente attivate), dall'altro dalle risorse effettivamente erogate ai beneficiari ultimi degli interventi stessi (una parte delle risorse attivate, ad esempio, potrebbe restare non erogata a causa di un numero basso di richieste da parte dei potenziali beneficiari, revoche o rinunce, ecc.). Tuttavia, essa è a nostro parere la più idonea a rappresentare le componenti di una concreta funzione obiettivo dei policy maker, al di là degli intenti meramente programmatici, dei tempi di erogazione delle risorse e dell'effettiva risposta degli agenti e dei territori alla sollecitazioni offerte dalle politiche. Peraltro, come sottolineato in Viesti (2011) e in Prota e Viesti (2013), la recente azione di politica nazionale ha visto diversi momenti di discontinuità e inversioni di rotta, che hanno ad esempio implicato che le risorse FAS programmate per le regioni venissero poi drasticamente ridotte e ridestinate a interventi diversi da quelli inizialmente previsti. Il fatto di considerare le risorse attivate ci tiene anche relativamente al riparo rispetto a questo tipo di problemi.

Per l'analisi delle politiche regionali abbiamo preso in considerazione gli interventi attuati (ovvero, le risorse messe a bando) nell'ambito dei Programmi Operativi Regionali (POR) cofinanziati dai fondi FESR e dei Programmi Attuativi Regionali (PAR) del Fondo di Agevolazione per le aree Sottoutilizzate (FAS).

Per l'analisi delle politiche nazionali abbiamo invece preso in considerazione, sia gli interventi programmati e attivati per le quattro regioni "Convergenza"³, attuati nell'ambito del Programma Operativo Nazionale – Ricerca e Competitività (PON-R&C) e del Programma Operativo Interregionale – Energie rinnovabili e risparmio energetico (POI), sia tutti gli interventi avviati a partire dal 2007 connessi al sostegno di imprese e innovazione e riferiti all'intero territorio nazionale (anche qui fino all'estate 2012).

Occorre precisare che gli interventi di competenza delle amministrazioni centrali destinati a tutto il territorio nazionale sono finanziati da vari fondi nazionali (tra cui il FIT, il FAR, il FAS, il FNI, il FRIM, il Fondo Centrale di Garanzia, il Fondo Italiano di Investimento, e così via), per i quali non esiste una programmazione e un'attuazione equivalente a quella degli interventi regionali e nazionali riferiti a Programmi Operativi (ossia una definizione di assi, obiettivi e linee di intervento attuate poi attraverso bandi). Inoltre, questi interventi sono gestiti da differenti strutture (MISE, MIUR, agenzie incaricate dai ministeri, e così via). Per rendere l'analisi di queste politiche confrontabile con quella effettuata per le politiche regionali e nazionali per le quattro regioni "Convergenza" abbiamo considerato gli interventi attuati a partire dal 2007 e

³ Le quattro regioni dell'obiettivo "Convergenza" sono la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia.

effettuato una ricerca delle varie misure adottate a partire da tale anno dai ministeri o agenzie preposte alla gestione dei vari interventi⁴.

Oggetto della nostra analisi sono stati i vari documenti attuativi di linee di intervento connesse al sostegno di imprese e innovazione (bandi/avvisi/manifestazioni di interesse), di cui abbiamo cercato di cogliere le caratteristiche principali. Inoltre, abbiamo quantificato il valore (assoluto e percentuale) delle risorse su di essi allocate (attivate). Queste ultime hanno rappresentato la nostra unità di misura, il “peso” che abbiamo adottato per effettuare la comparazione delle politiche⁵. L’ammontare di risorse attivate è tendenzialmente diverso, come già esposto, da quello delle risorse in ultimo erogate. Queste ultime sono state recentemente documentate dal Ministero dello Sviluppo Economico nell’ambito del progetto OpenCoesione (www.opencoessione.gov.it), e sono oggetto di continuo aggiornamento. In ogni caso abbiamo constatato la corrispondenza degli interventi da noi individuati con quelli presentati dal Ministero⁶.

Le caratteristiche delle politiche che abbiamo scelto di analizzare e sulle quali abbiamo condotto il confronto sono le seguenti. In primo luogo, gli obiettivi delle politiche, espressamente dichiarati o desumibili da ciascun intervento sulla base dell’analisi dei vari documenti di policy, sia programmatici che attuativi. Allo scopo di definire i vari obiettivi delle politiche abbiamo fatto riferimento alle indicazioni forniteci dalla rassegna della letteratura citata nel precedente paragrafo 2. Abbiamo così identificato le categorie di obiettivi riportati in tabella 2.

In secondo luogo, abbiamo osservato la dimensione dei progetti agevolabili, che abbiamo definito in termini di durata (tempi di realizzazione) e ammontare massimo dei progetti agevolabili.

Abbiamo poi osservato le caratteristiche dei potenziali beneficiari degli incentivi, distinguendo tra casi in cui gli interventi sono diretti alle singole imprese, o se è invece prevista qualche forma di collaborazione, tra più imprese, tra imprese e organismi di ricerca, università, e così via. Abbiamo inoltre esaminato la dimensione di queste imprese, verificando se gli interventi fossero diretti solo nei confronti di imprese di piccole-medie dimensioni o se ci fosse anche l’inclusione delle grandi imprese.

Il sesto aspetto osservato riguarda i target delle politiche. In relazione a questo aspetto, abbiamo cercato di capire se gli interventi fossero diretti verso particolari settori (per esempio: il turismo o l’industria meccanica) o tecnologie (le biotecnologie o le ICT). Abbiamo anche rilevato la presenza di target territoriali specifici (per esempio: i poli di innovazione o, come spesso accade nel Sud, di aree interessate da strumenti di programmazione negoziata come i contratti di programma). Altri aspetti riguardano le caratteristiche tecniche degli strumenti di agevolazione, ossia la forma degli incentivi (contributi in conto capitale piuttosto che altre forme) e le modalità di accesso ai finanziamenti.

⁴ In particolare abbiamo effettuato una ricerca nei siti internet del MIUR, MISE, Invitalia, avvalendoci poi delle informazioni ricavate dalla “Inno policy - Trendchart 2011”, dal “Rapporto Svimez 2012”, dalla “Relazione annuale sugli interventi a sostegno delle attività economiche e produttive 2011” del MISE.

⁵ Le risorse prese in considerazione sono quelle attivate, quelle cioè predisposte per ciascun bando. Abbiamo preso in considerazione il totale delle risorse stanziato: quindi è possibile ad esempio che per alcuni interventi dei Programmi Operativi siano state prese in considerazione, oltre alle risorse FESR, anche risorse provenienti da altri fondi (FAS, FSE, fondi regionali, e così via).

⁶ La correttezza e completezza delle informazioni da noi raccolte sugli interventi attuati e, soprattutto, sulle risorse attivate dalle amministrazioni regionali nell’ambito dei Programmi Operativi è anche confermata dai dati presenti nei Rapporti Annuali di Esecuzione (RAE) del 2012.

Tabella 2
LE CARATTERISTICHE CHE OSSERVIAMO NELLE POLITICHE IN ESAME

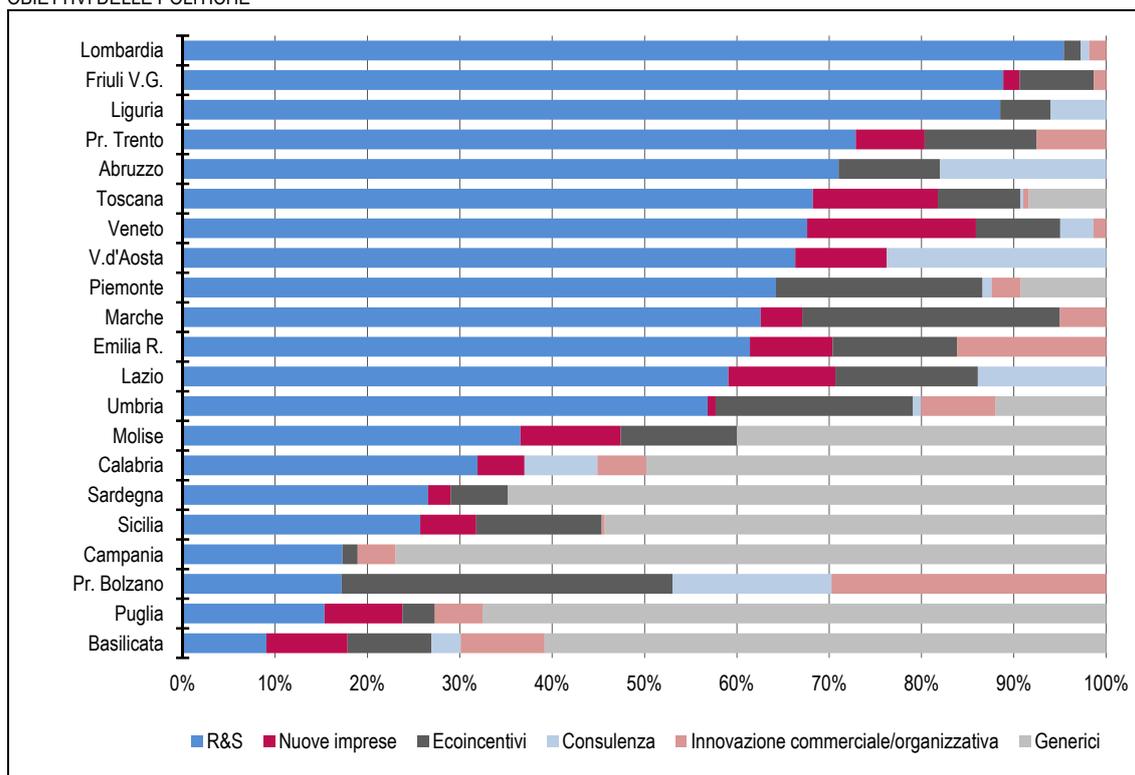
Caratteristiche delle politiche osservate	Possibili modalità
Obiettivi delle politiche	Sostegno alla R&S privata delle imprese Sostegno alla R&S collaborativa Promozione di nuove imprese Poli/distretti tecnologici/ <i>cluster policies</i> Diffusione tecnologica, di sensibilizzazione Innovazione commerciale/organizzativa Consulenza/acquisizione servizi Internazionalizzazione delle imprese Incentivazione degli investimenti generici delle imprese
Forma dell'incentivo	Contributi in conto capitale a fondo perduto Contributi in conto capitale rimborsabili Credito d'imposta (per investimenti c/capitale) Finanziamenti agevolati Garanzie Partecipazione al capitale di rischio
Durata dei progetti agevolabili	Misto (combinazione di più forme) Breve (fino a 1 anno) Lunga (oltre 4 anni) Medio-breve (1-2 anni) Medio-Lunga (2-4 anni)
Ammontare massimo dei progetti agevolabili	≤ 200.000 > 200.000 e ≤ 500.000 > 500.000 e ≤ 1.000.000 > 1.000.000 e ≤ 5.000.000 > 5.000.000
Beneficiari degli incentivi	Imprese in forma singola Imprese in forma aggregata Imprese e università/centri di ricerca Imprese e altri soggetti Gestori del polo Università
Dimensione delle imprese	Solo PMI Anche grandi imprese
Target settoriale	Concentrato: Uno o più settori specifici (vari settori) Ampio: nessun target
Target tecnologico	Concentrato: Uno o più tecnologie specifiche (varie tecnologie) Ampio: nessun target
Target territoriale	Concentrato: Polo / distretto; Provincia; altre sotto-aree regionali (es. quelle interessate da contratti di programma) Ampio: l'intero territorio regionale – nessun target
Modalità di ammissione all'incentivo	Automatica Negozziata Semi-automatica Sottoposta al giudizio di una commissione di valutazione

4. Le scelte delle regioni

In questo paragrafo presentiamo i risultati dell'analisi comparativa relativa alle politiche di competenza delle amministrazioni regionali, iniziando dagli obiettivi delle politiche.

La figura 1 riporta una descrizione della quota di risorse attivate dalle regioni italiane per i vari obiettivi sul totale delle risorse complessivamente messo a disposizione delle politiche per le imprese e l'innovazione.

Figura 1
 OBIETTIVI DELLE POLITICHE



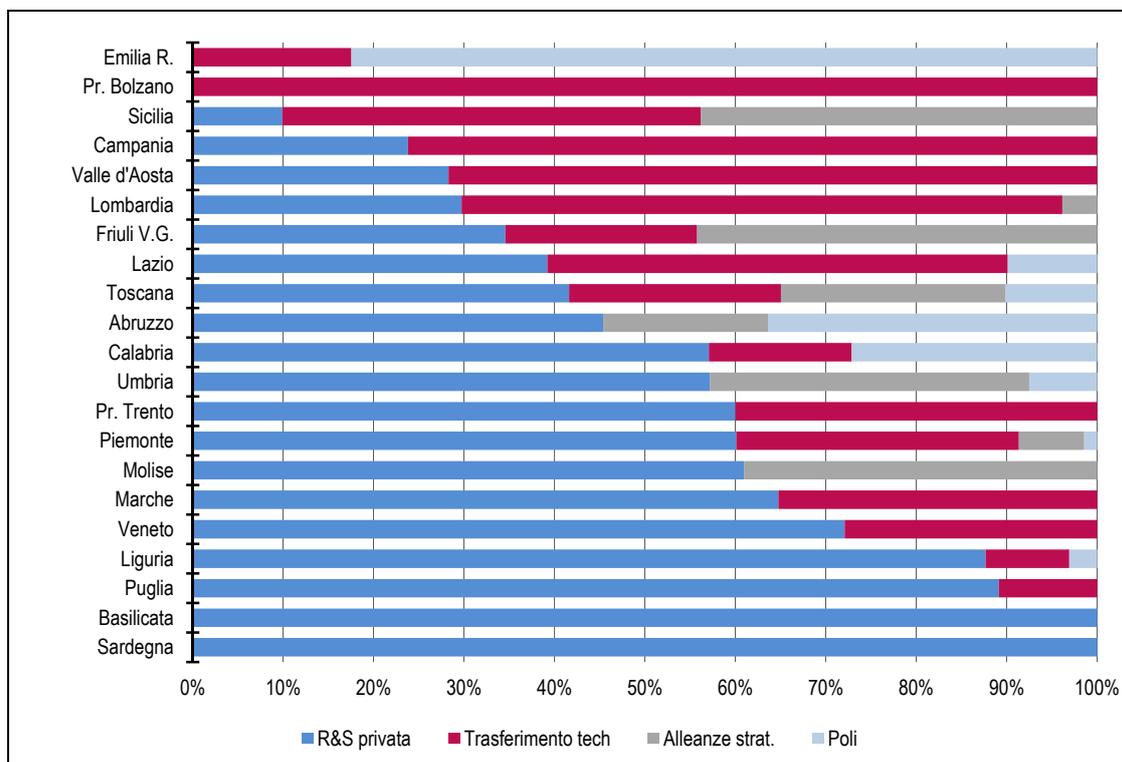
Come possiamo vedere, in tutte le regioni centro-settentrionali del Paese, ad eccezione della provincia autonoma di Bolzano (per la quale esiste tra l'altro un meccanismo di attivazione degli interventi peculiare)⁷, oltre la metà delle risorse destinate alle politiche industriali è diretta al sostegno di attività innovative e di ricerca e sviluppo. Nelle regioni del Sud prevale invece il sostegno ad attività di investimento di tipo generico, risultato in parte riconducibile alla presenza di alcuni strumenti di programmazione negoziata non attivi nel Centro-Nord (ad es. i contratti di programma), che perseguono obiettivi ad ampio spettro. Questo strumento assume un ruolo di primo piano in Campania dove il Contratto di Programma assorbe circa il 65% delle risorse complessivamente destinate a obiettivi generici (cfr. anche il Box 1). Il tema degli ecoincentivi è abbastanza interessante: generalmente in tutte le regioni una quota delle risorse, in alcuni casi superiore al 20% (Marche, Bolzano, Piemonte, Umbria) è destinata al sostegno alla diffusione di tecnologie eco-compatibili ed eco-efficienti, aspetto sostanzialmente in linea con gli obiettivi comunitari per l'attuale e per il prossimo ciclo di programmazione (2014-2020) rivolti all'efficienza energetica e alle fonti rinnovabili.

La figura 2 fornisce un'informazione di maggior dettaglio relativa all'obiettivo di sostegno della ricerca e sviluppo, mostrando la quota di risorse che le regioni hanno stanziato per le diverse forme di R&S rispetto al totale di risorse rivolte al sostegno di queste attività.

⁷ Nella provincia autonoma di Bolzano esiste un procedimento di implementazione degli interventi relativi al Programma Operativo, differente rispetto a quello previsto per la provincia autonoma di Trento e per tutte le altre regioni italiane. Annualmente vengono pubblicate delle "Chiamate" ("Call for proposal") nelle quali vengono indicate le linee di intervento oggetto di agevolazioni e le risorse stanziato per i vari assi. Le imprese possono ottenere le agevolazioni presentando dei progetti che saranno accolti o meno sulla base della sussistenza di una serie di requisiti e sulla base delle risorse a disposizione. Non esiste quindi una previsione delle risorse che la provincia intende destinare a ciascuna linea di intervento: per questo motivo abbiamo deciso di suddividere le risorse per le varie linee indicate nelle "Call" scomponendo in parti eguali lo stanziato per ciascun Asse.

Tra le varie modalità di svolgimento delle attività di R&S ci sono regioni in cui il sostegno è diretto prevalentemente a progetti condotti a livello di singola impresa, mentre altre regioni privilegiano il supporto ad attività portate avanti in forma associata o il supporto a collaborazioni tra imprese e organismi di ricerca per favorire il trasferimento tecnologico, alleanze strategiche per la R&S, o per la costituzione di poli d'innovazione, distretti tecnologici.

Figura 2
FORMA DI R&S AGEVOLATA

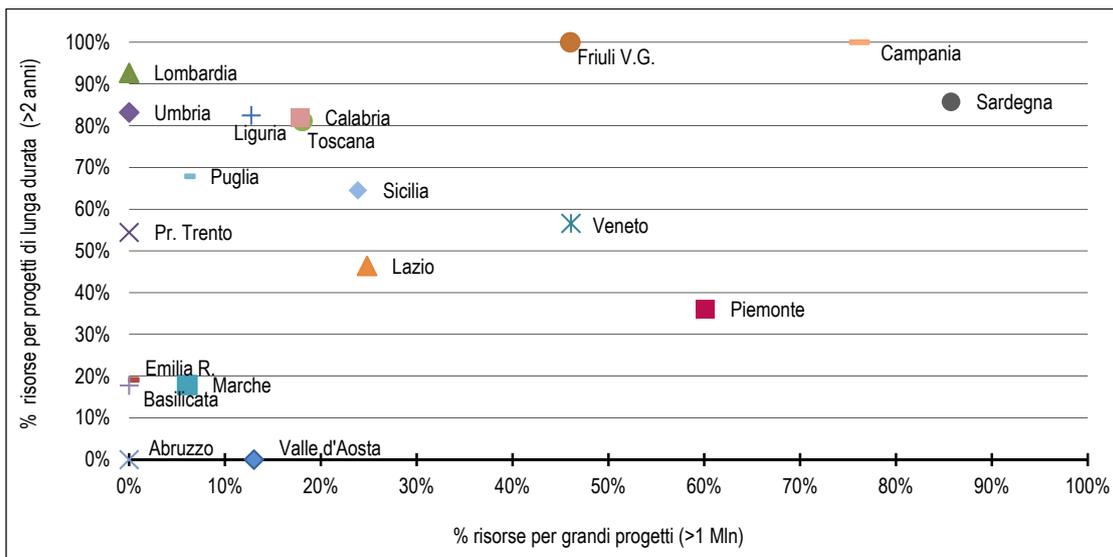


La Lombardia, oltre a essere la regione che punta di più sulla R&S, è anche la regione che sostiene maggiormente la creazione di forme di collaborazione tra imprese e organismi di ricerca (università o centri di ricerca) per la realizzazione dei relativi progetti. Tra le regioni che investono maggiormente in R&S, il sostegno allo svolgimento di quest'attività in forme collaborative emerge fortemente anche in Friuli Venezia Giulia (sostegno alla creazione di alleanze strategiche per la R&S tra le imprese del territorio), in Toscana (sostegno alla collaborazione università-impresa per facilitare il trasferimento tecnologico; sostegno ad alleanze strategiche e alla costituzione di poli), e in Emilia Romagna e Abruzzo, regioni che hanno concentrato la quota maggioritaria delle risorse a favore della costituzione di poli d'innovazione. Altre regioni, come la Liguria, la Puglia e il Veneto privilegiano invece il sostegno ad attività di R&S svolte a livello di singola impresa.

Per quanto riguarda le caratteristiche dei progetti di R&S agevolabili occorre segnalare come, nella maggior parte delle regioni italiane salvo alcune eccezioni, la quota di risorse stanziata a favore di progetti di grandi dimensioni non raggiunga il 20% del totale delle risorse attivate a favore di progetti di R&S. In controtendenza il dato di due regioni del Sud, la Campania e la Sardegna, in cui le risorse per la R&S, sebbene generalmente esigue, sono

prevalentemente dirette su progetti di grandi dimensioni e di lunga durata. La figura 3 riporta la collocazione delle varie regioni rispetto alla dimensione dei progetti agevolabili. Nelle ascisse abbiamo riportato la percentuale di risorse stanziata per progetti maggiori di un milione di euro, nelle ordinate la percentuale di risorse stanziata per progetti di durata maggiore di due anni. Ad eccezione delle politiche rivolte alla creazione dei Poli, l’Abruzzo per esempio ha solo interventi brevi e di piccola scala, mentre Campania e Sardegna sono caratterizzate da un’elevata incidenza di interventi di grande dimensione.

Figura 3
DIMENSIONE DEI PROGETTI DI R&S AGEVOLABILI



Nota: nell'analisi non abbiamo considerato gli interventi diretti ai poli d'innovazione; inoltre nell'analisi non abbiamo inserito il Molise e la provincia autonoma di Bolzano poiché per entrambe non è stato possibile ricavare informazioni sulle caratteristiche dei progetti.

Relativamente al tipo di potenziali beneficiari degli incentivi (imprese in forma singola o aggregata), abbiamo constatato l’esistenza di una correlazione tra quest’ultimo aspetto e gli obiettivi delle politiche descritte sopra (cfr. Fig. 1): generalmente le regioni che investono maggiormente in attività di R&S sono anche quelle che pongono maggiore attenzione alla promozione di forme di aggregazione tra vari soggetti (Fig. 4). La correlazione è spiegabile anche dal fatto che i framework europei di riferimento propongono in modo sempre più forte un paradigma di innovazione collaborativa (Bozeman, 2000).

Per quanto riguarda invece la dimensione delle imprese beneficiarie, nella maggior parte delle regioni italiane oltre il 50% delle risorse è destinata a interventi diretti esclusivamente nei confronti di imprese di piccole-medie dimensioni, anche qui in coerenza con le linee-guida di Bruxelles. L’attenzione quasi esclusiva alle PMI accomuna in particolare le regioni del Sud (ad eccezione della Campania, il cui dato è comunque influenzato dai 327 mln stanziati per il “Contratto di programma” a favore delle medie e grandi imprese). Nelle regioni del Centro-Nord, invece, anche le grandi imprese rientrano (in modo più o meno marcato) tra i possibili beneficiari degli interventi, insieme, naturalmente, alle PMI (Fig. 5).

Figura 4
TIPO DI BENEFICIARI (IMPRESE IN FORMA SINGOLA O AGGREGATA)

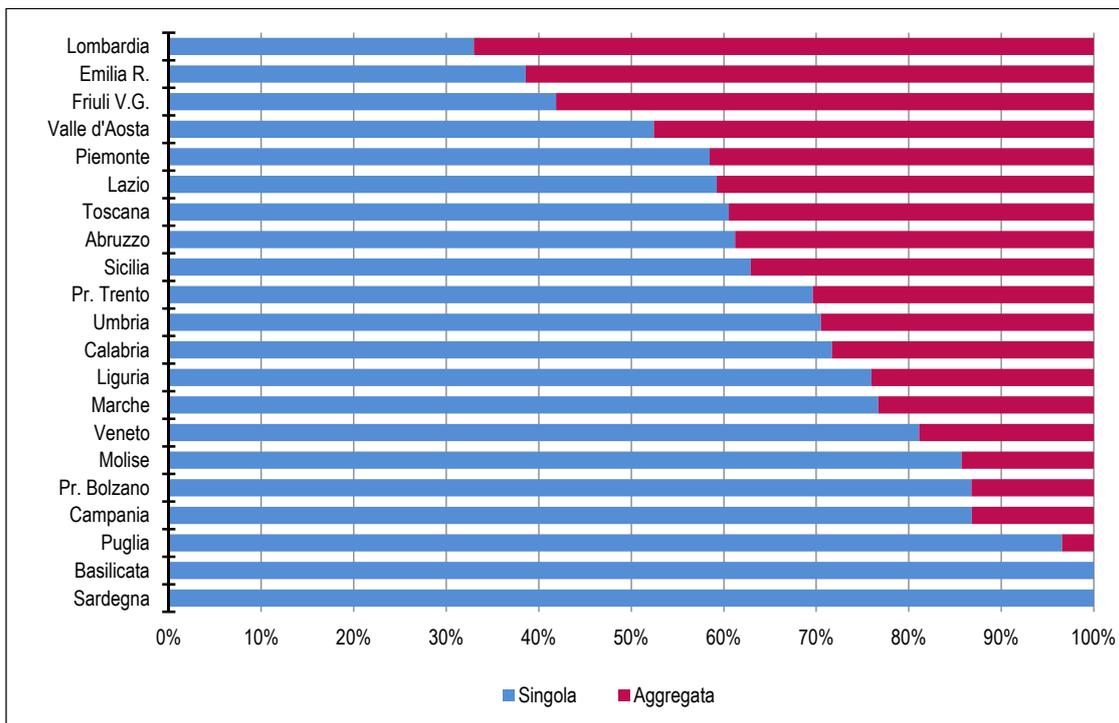
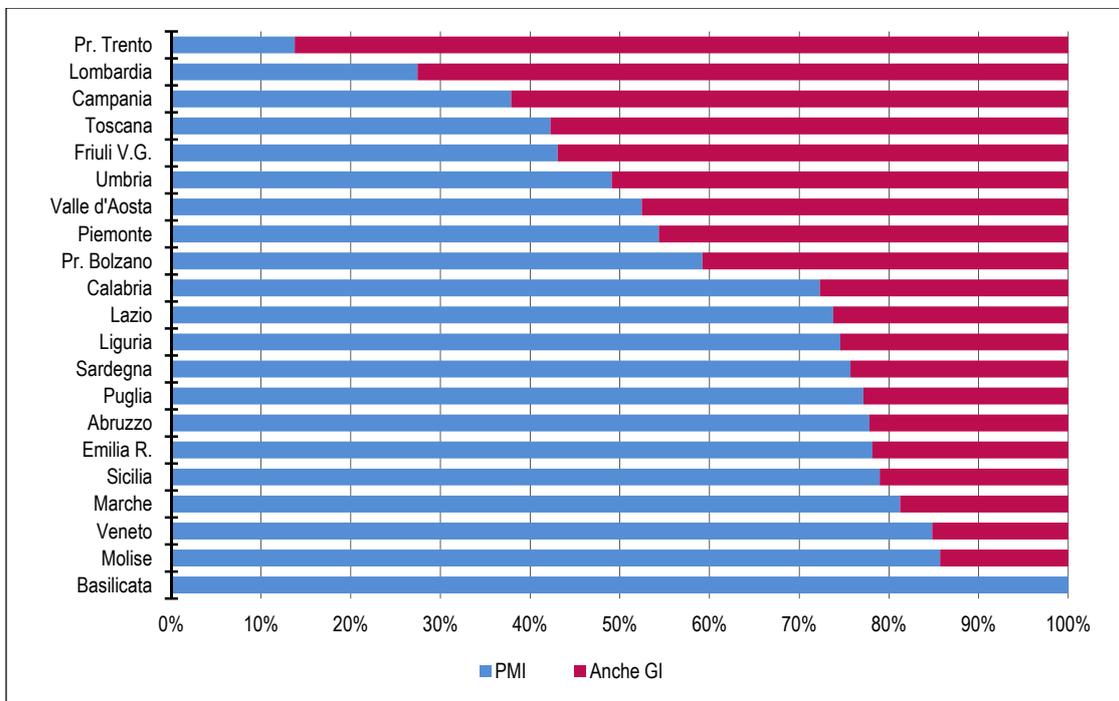
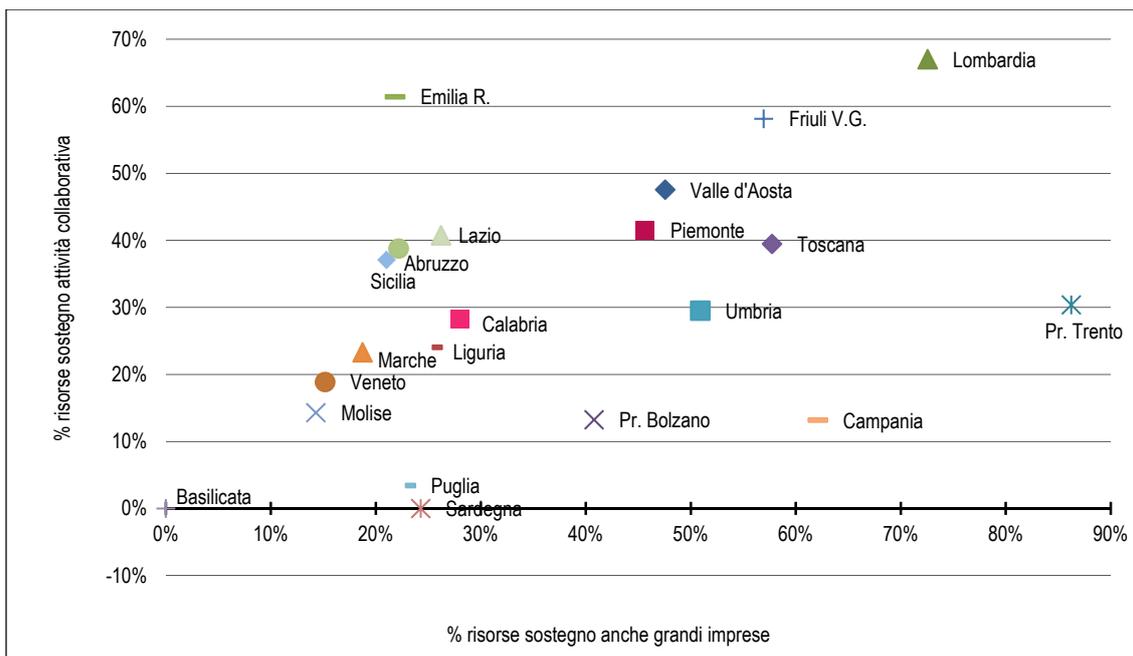


Figura 5
DIMENSIONE DELLE IMPRESE BENEFICIARIE



In generale, in alcune regioni del centro-nord, in particolare in Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Valle d'Aosta e Piemonte, gli interventi sono prevalentemente diretti al sostegno di forme collaborative inclusive di imprese di grandi dimensioni. Altre regioni centro-settentrionali (Veneto, Liguria, provincia di Bolzano), come abbiamo già mostrato, privilegiano invece il sostegno alle singole PMI, come avviene nella maggior parte delle regioni meridionali. La figura 6 combina le due informazioni relative all'incidenza delle politiche rivolte al sostegno di forme di collaborazione e alla eventuale inclusione delle grandi imprese tra i potenziali beneficiari degli interventi.

Figura 6
SOSTEGNO ALL'ATTIVITÀ COLLABORATIVA CON POTENZIALE INCLUSIONE DI GRANDI IMPRESE



Un altro aspetto su cui emergono alcune differenze tra le regioni italiane, in particolare tra le regioni del Sud e la maggior parte di quelle centro-settentrionali, è rappresentato dal targeting delle politiche, ossia dagli ambiti settoriali e tecnologici verso i quali è diretto l'intervento.

Nelle regioni centro settentrionali (ad eccezione del Veneto, del Friuli Venezia Giulia e della Liguria), con l'inclusione dell'Abruzzo, gli interventi sono caratterizzati da un elevato livello di targeting, sia da un punto di vista settoriale che tecnologico. Nonostante la definizione di specifici target tecnologici non debba necessariamente essere accompagnata da un'individuazione di determinati target settoriali, abbiamo riscontrato una generale correlazione tra le due variabili. Infatti, nelle altre regioni abbiamo registrato interventi prevalentemente orizzontali, ossia inclusivi sia dal punto di vista settoriale che tecnologico.

Con riferimento a questi aspetti, può essere interessante verificare in quali ambiti si concentra il targeting tecnologico delle varie regioni (Tab. 3).

Tabella 3
GLI AMBITI TECNOLOGICO-SETTORIALI OGGETTO DI INTERVENTO DELLE POLITICHE REGIONALI

Regione \ Ambito tecnologico-settoriale	Aeronautica e aerospazio	Agroalimentare e agroindustria	Scienze della salute e Biomedicale	Altre Biotecnologie o nanotecnologie	Energia e ambiente	Meccanica e elettromeccanica	Automotive	Nuovi materiali	ICT, digitale e audiovisivo	Tessile e Moda	Tecnologie del mare	Trasporti, logistica e mobilità	Tecnologie per i beni culturali	Cartario	Lapideo	Edilizia e costruzioni	Ceramica
Valle d'Aosta		X	X		X	X		X	X			X	X				
Piemonte	X	X	X		X	X	X	X	X	X							
Lombardia	X	X	X		X	X	X	X	X	X			X				
Pr. Bolzano		X			X				X								
Pr. Trento					X				X								
Veneto					X				X								
Friuli V.G.			X		X	X			X		X						
Liguria			X	X	X	X					X	X					
Emilia R.		X	X	X	X	X		X	X							X	
Toscana			X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X		
Umbria			X	X	X	X	X		X	X				X			X
Marche			X	X	X	X		X	X	X			X				
Lazio	X		X	X	X				X		X		X	X			X
Abruzzo		X	X		X		X		X	X						X	
Molise		X	X		X		X		X	X	X						
Sardegna		X	X		X				X	X	X				X		
Basilicata					X				X								
Puglia	X	X	X	X	X	X		X	X			X	X				
Campania	X	X	X		X			X	X			X	X				
Sicilia		X	X	X	X			X	X			X	X				
Calabria		X	X		X				X		X	X	X				

Nota: Le caselle contrassegnate con una "X" sono riferite agli ambiti tecnologici su cui abbiamo registrato interventi.

Chiaramente, la definizione dei vari ambiti tecnologici dipende non solo da obiettivi di carattere politico ma anche da una serie di aspetti socio-economici e territoriali che caratterizzano, anche da un punto di vista storico, le varie regioni: per questo motivo non sorprende per esempio come la Lombardia, il Piemonte e il Lazio investano molte risorse nell'aerospazio, presente da tempo nei tessuti produttivi di questi luoghi, mentre la Toscana e l'Emilia Romagna nelle energie rinnovabili, ICT, scienze della salute e meccanica, e così via. Altri target corrispondono a degli obiettivi di sviluppo strategico, più che alla necessità di rafforzare industrie esistenti. È questo il caso, per esempio, di molte delle azioni a favore dell'energia e delle fonti energetiche rinnovabili, o il caso delle biotecnologie in campo medico.

La tabella successiva mostra i target tecnologico-settoriali che sono stati identificati per il caso del sostegno ai poli di innovazione e distretti tecnologici (Tab. 4).

Tabella 4

GLI AMBITI TECNOLOGICO/SETTORIALI OGGETTO DI INTERVENTO NELLE POLITICHE REGIONALI A FAVORE DI POLI E DISTRETTI TECNOLOGICI

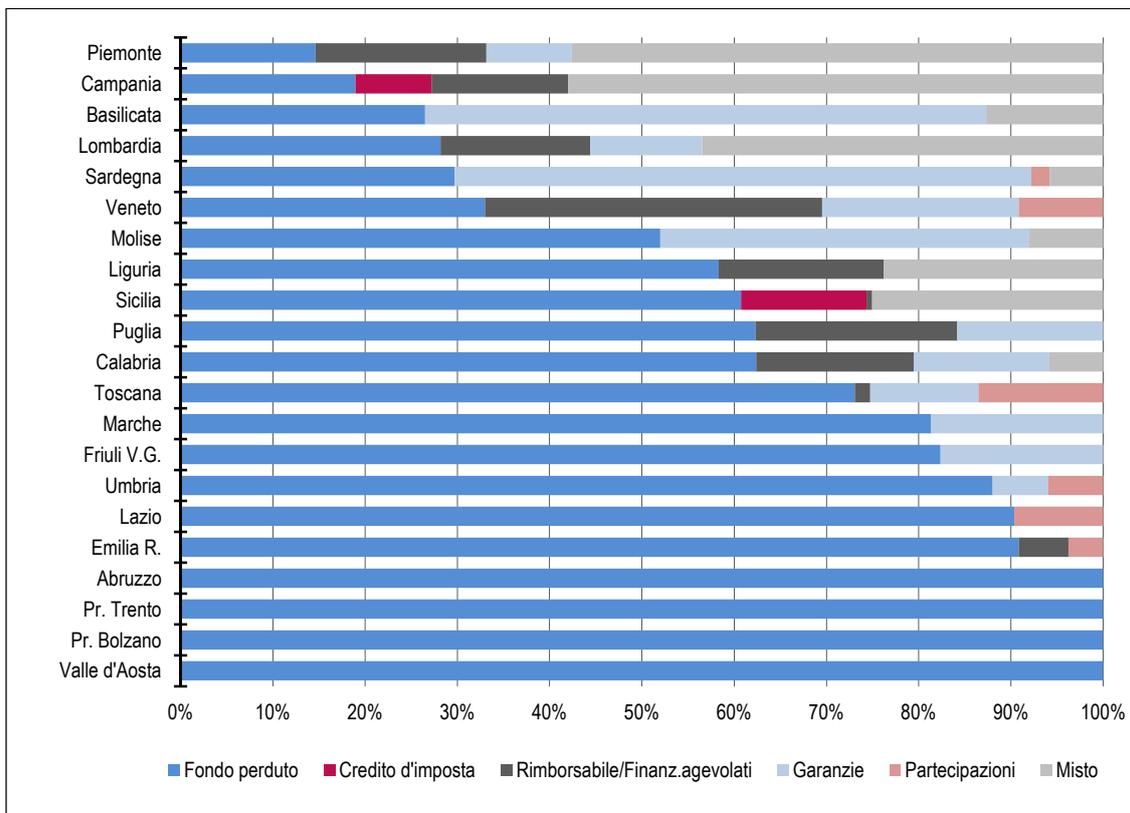
Regione \ Ambito tecnologico	Aeronautica e aerospazio	Agroalimentare e agroindustria	Scienze della salute e Biomedicate	Altre Biotecnologie o nanotecnologie	Energia e ambiente	Meccanica e Elettromeccanica	Automotive	Nuovi materiali	ICT, digitale e audiovisivo	Tessile e Moda	Tecnologie del mare	Trasporti, logistica e mobilità	Tecnologie per i beni culturali	Cartario	Lapideo	Edilizia e costruzioni	Ceramica
Valle d'Aosta		X			X	X			X			X	X				
Piemonte		X	X		X	X		X	X	X							
Lombardia																	
Pr. Bolzano																	
Pr. Trento					X												
Veneto																	
Friuli V.G.			X								X						
Liguria			X	X	X	X					X	X					
Emilia R.		X	X	X	X	X		X	X							X	
Toscana			X	X	X	X			X	X	X	X	X	X	X		
Umbria			X	X	X	X											
Marche																	
Lazio	X								X		X						X
Abruzzo		X	X		X		X		X	X						X	
Molise																	
Sardegna		X	X							X	X				X		
Basilicata																	
Puglia																	
Campania																	
Sicilia																	
Calabria		X	X		X				X		X	X	X				

Nota: Le caselle contrassegnate con una "X" sono riferite agli ambiti tecnologici su cui abbiamo registrato interventi.

Concludiamo presentando alcune informazioni relative alla forma degli incentivi: come possiamo vedere dalla figura 7, in oltre due terzi delle regioni italiane i finanziamenti sono assegnati principalmente sotto forma di contributi in conto capitale a fondo perduto. Alcune regioni, in particolare il Piemonte, la Campania e la Lombardia, privilegiano forme di incentivazione miste, rappresentate da una combinazione di contributi a fondo perduto e rimborsabili.

Garanzie e altre forme di ingegneria finanziaria hanno una presenza consistente in alcune regioni (è il caso, per esempio, di Basilicata e Sardegna, regioni in cui circa il 60% delle risorse disponibili è assegnata alla predisposizione di queste forme agevolative), mentre il credito d'imposta è uno strumento ancora poco usato. Questo ultimo tipo di strumento al momento è stato adottato solo in due regioni (Campania e Sicilia); tuttavia altre regioni (tra cui la Toscana) hanno in programma di sperimentare questo strumento.

Figura 7
TIPO DI INCENTIVI



Le modalità di accesso ai finanziamenti sono strettamente connesse alla forma degli incentivi. Considerando il dato aggregato di tutte le regioni italiane, si osserva che il 64,54% degli incentivi è concesso previa valutazione tecnica dei progetti di investimento da parte di una commissione esaminatrice. Il 18,39% degli incentivi è invece concesso in maniera automatica o semi-automatica. Infine, per il 17,07%, gli incentivi sono ammessi al termine di un processo di negoziazione tra soggetto proponente (Amministrazione centrale) e soggetti beneficiari (imprese): ciò avviene in particolare in alcune regioni meridionali nell'ambito di alcuni strumenti di programmazione negoziata.

In sintesi, si osserva che nelle regioni centro-settentrionali del nostro paese gli interventi sono fortemente targettizzati sia settorialmente che tecnologicamente, e si caratterizzano principalmente per il sostegno ad attività a carattere innovativo e di ricerca e sviluppo, condotte prevalentemente in forma collaborativa tra più imprese o tra imprese ed organismi di ricerca, anche nell'ambito di poli di innovazione e distretti tecnologici; esistono tuttavia delle differenze tra queste regioni per quanto riguarda il sostegno alle imprese di grandi dimensioni.

Nelle regioni del Sud invece gli interventi sono prevalentemente inclusivi sia da un punto di vista settoriale che tecnologico. Si tratta soprattutto di interventi diretti al sostegno di attività generiche, o comunque non riferite ad attività di R&S, rivolti alle singole imprese di piccola-media dimensione. Bisogna però considerare che per un gruppo di queste regioni (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) esistono dei Programmi Operativi Nazionali, di competenza delle amministrazioni centrali, che, nell'ambito degli interventi a favore di imprese e innovazione, finanziano progetti del tutto diversi rispetto a quelli definiti nei Programmi Operativi di queste

regioni. L'informazione complessiva sul tipo di politiche attuate in queste regioni viene quindi da una lettura congiunta dei due livelli. Affronteremo più in dettaglio quest'aspetto nel paragrafo dedicato alle politiche nazionali.

Si ricorda, inoltre, che in queste regioni una parte non secondaria delle risorse è dedicata a finanziare strumenti della programmazione negoziata (quali, ad esempio, i contratti di programma, cfr. box 1) che hanno non hanno target settoriali-tecnologici predefiniti, ma che si concentrano invece su specifici contesti territoriali.

Box 1

GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA

La programmazione negoziata, introdotta in Italia con la legge 341/95 è finalizzata alla promozione e valorizzazione del "partenariato sociale" come fattore in grado di stimolare i processi di sviluppo locale, attraverso la cooperazione di imprese, enti locali, associazioni industriali e del lavoro, banche, fondazioni. Essa si avvale di tre strumenti: il *patto territoriale* e il *contratto d'area*, volti a promuovere investimenti integrati e l'accordo di molteplici soggetti locali per il rafforzamento e l'avvio di sistemi produttivi locali; il *contratto di programma*, volto a promuovere investimenti diretti in grado di attivare lo sviluppo in una data area. La nostra analisi è stata incentrata su quest'ultimo strumento, in quanto essendo direttamente indirizzato alle imprese è il più coerente con gli scopi di questo lavoro. A differenza dei primi due, infatti, il contratto di programma non coinvolge le parti economiche e sociali, ma si configura come un rapporto a due tra Ministero competente (Ministero del Tesoro) e impresa (o gruppo d'impresе o rappresentanze distrettuali) per la definizione di appositi piani progettuali da realizzare in specifici ambiti territoriali. Tali piani di investimento presentano una connotazione prettamente generica, o comunque non principalmente riferita ad attività innovative e di R&S, e sono realizzati dall'impresa/impresе al termine del procedimento di negoziazione.

Contratti di programma

I Contratti di Programma sono uno strumento di programmazione negoziata introdotto nell'ordinamento giuridico italiano dalla Legge n.662/1996 (art.2, c.203 e segg.) con l'obiettivo di realizzare specifici piani progettuali articolati sul territorio, ovvero in aree definite, volti a consentire il rapido avvio di nuove iniziative imprenditoriali e la creazione di occupazione aggiuntiva. Nel periodo di programmazione 2007/2013 alcune regioni del Sud, in particolare la Campania, la Puglia, la Calabria, la Sicilia e la Sardegna, hanno previsto, nell'ambito dei rispettivi Programmi Operativi, l'utilizzo di questo strumento. Il valore delle risorse stanziare varia da regione a regione: la Campania è stata quella che ha assegnato maggiori risorse al Contratto di Programma (54% rispetto al totale dello stanziamento attivato per tutte le misure del POR, 65% del totale delle risorse destinate a obiettivi generici), seguita dalla Puglia (23% rispetto al totale, 30% rispetto a obiettivi generici), dalla Calabria (14% rispetto al totale, 23 rispetto a obiettivi generici), dalla Sicilia (14% rispetto al totale, 20% rispetto a obiettivi generici) e infine dalla Sardegna (5% rispetto al totale, 7% rispetto a obiettivi generici).

Patti territoriali

I patti territoriali sono interventi ai sensi dell'art. 2, commi 203 e seguenti, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 che favoriscono lo sviluppo delle attività produttive nelle aree territoriali in ritardo di sviluppo, mediante la realizzazione di programmi agevolati e di interventi infrastrutturali promossi da enti locali, parti sociali, associazioni imprenditoriali, organizzazioni sindacali, banche, camere di commercio e altri soggetti pubblici operanti a livello locale e soggetti privati, in accordo con le linee generali della programmazione regionale.

Contratti d'area

Il contratto d'area (introdotto dall'art. 2, comma 203, lettera f), della legge n. 662/1996) costituisce lo strumento operativo, concordato tra le amministrazioni, anche locali, rappresentanze dei lavoratori e dei datori di lavoro, nonché eventuali altri soggetti interessati, funzionale alla realizzazione di un ambiente economico favorevole all'attivazione di nuove iniziative imprenditoriali e alla creazione di nuova occupazione attraverso condizioni di massima flessibilità amministrativa ed in presenza di investimenti qualificati da validità tecnica, economica e finanziaria, nonché di relazioni sindacali e di condizioni di accesso al credito particolarmente favorevoli. Il contratto di area si differenzia dal patto territoriale in quanto consta fondamentalmente di un'intesa tra le parti sociali (sindacati e associazioni imprenditoriali) al fine di definire particolari regole circa la flessibilità del lavoro.

5.

Alcuni modelli di policy regionale

I dati presentati nei paragrafi precedenti evidenziano una notevole eterogeneità nelle scelte di politica per le imprese e l'innovazione attuate dalle diverse regioni italiane. Allo scopo di avere un quadro più sintetico della situazione e di evidenziare, per quanto possibile, la presenza di veri e propri “modelli” di policy caratterizzati ciascuno da una particolare configurazione e combinazione delle leve di policy esaminate, può essere utile ricorrere a una cluster analysis. Si tratta di una tecnica statistica di analisi multivariata che permette di raggruppare le regioni (osservazioni) in modo da massimizzare la “similarità” tra le osservazioni interne a ciascun gruppo, massimizzando allo stesso tempo la “dissimilarità” tra i gruppi individuati. Le dimensioni di analisi rispetto alle quali cercheremo di individuare dei gruppi di regioni simili sono presentate nella tabella 5, insieme ad alcune semplici statistiche descrittive calcolate su tutte le regioni coinvolte nell'analisi. Queste ultime sono date da tutte le regioni italiane (tranne il Trentino-Alto Adige) e dalla Provincia di Trento; è invece esclusa la Provincia di Bolzano per le ragioni già esposte (cfr. la precedente nota 7).

Tabella 5
LE VARIABILI DI CLASSIFICAZIONE

Variabile	Descrizione	N. osservazioni	Media	Dev. standard	Min	Max
R&S	% delle risorse destinate a interventi per la R&S	20	60,2	25,7	17,3	95,4
Mission-oriented	% delle risorse destinate a interventi con target tecnologico concentrato	20	41,1	29,0	0	92,6
Place-based *	% delle risorse destinate a interventi con target territoriale concentrato	20	14,7	18,7	0	51,7
Partnership	% delle risorse destinate a interventi che prevedono la formazione di partnership tra imprese o tra imprese e altri agenti	20	30,9	19,4	0	67,0
Grandi imprese	% delle risorse destinate a interventi che consentono la partecipazione anche di GI	20	36,0	22,5	0	86,2

* Nella definizione di Barca et al. (2012), il concetto di place-based policy presenta un'articolazione più complessa di quella adottata in questo lavoro. Infatti esso si riferisce a un insieme integrato di strumenti di policy, non soltanto per le imprese e l'innovazione ma anche ad esempio per il capitale umano e le infrastrutture, che insistono in modo sinergico e “adattivo” su una medesima unità territoriale. Nel nostro caso, invece, con place-based policy ci riferiamo più semplicemente a politiche per le imprese e l'innovazione caratterizzate da un target territoriale definito e concentrato.

Nell'effettuare una cluster analysis, vi sono alcuni importanti scelte metodologiche da fare che riguardano: i) la metrica da impiegare per misurare la similarità/dissimilarità tra le osservazioni di partenza e tra i gruppi; ii) l'algoritmo più opportuno per aggregare le osservazioni all'interno di un certo numero di gruppi; iii) il numero di gruppi che è desiderabile e opportuno ottenere. Non c'è abbastanza spazio, in questo report, per una presentazione adeguata di tutte le opzioni metodologiche e per una discussione approfondita delle scelte effettuate. Per la presentazione di queste tecniche statistiche si rinvia a Fabbris (2011). Con riferimento alle opzioni adottate in questo studio, la metrica scelta per misurare la similarità/dissimilarità tra le osservazioni è la distanza euclidea al quadrato, una scelta pressoché obbligata laddove l'algoritmo di aggregazione impiegato sia, come nel nostro caso, il metodo di Ward. A differenza di altri algoritmi, i quali sono in ogni caso stati presi in esame ai fini di questa analisi, il metodo di Ward – detto anche della varianza minima – punta espressamente all'ottenimento di gruppi caratterizzati appunto da una variabilità interna molto contenuta.

Infine, l'aspetto forse più critico è rappresentato dalla scelta del numero di gruppi. La letteratura metodologica propone a questo scopo un'ampia gamma di indici e di analisi (ad es., l'indice pseudo-F di Calinski e Harabasz e l'indice di Duda e Hart) che possono essere di aiuto nello scegliere il numero di gruppi. Può tuttavia accadere, come nel nostro caso, che questi indici non forniscano indicazioni decisive, lasciando aperta più di un'opzione. In questi casi, una ragionevole soluzione di compromesso consiste nello scegliere, nella rosa delle opzioni più difendibili dal punto di vista statistico, quella o quelle più funzionali all'argomentazione analitica che si intende sviluppare. Ai fini del nostro studio, per esempio, può essere interessante confrontare una soluzione caratterizzata da un numero di gruppi limitato, la quale evidenzia alcuni modelli generali di politica per le imprese e l'innovazione, con una soluzione più disaggregata che va a individuare, all'interno dei modelli generali appena menzionati, alcuni sotto-modelli di politica pubblica. Seguendo questa linea di analisi, e solo dopo appoggiandoci sulle risultanze degli indici di Calinski e Harabasz e di Duda e Hart, scegliamo di confrontare una soluzione a tre gruppi con un'altra a sette gruppi.

I modelli generali che emergono dalla soluzione a tre cluster sono i seguenti (Figg. 8a e 9a; si rinvia all'Appendice per una presentazione statisticamente più dettagliata dei risultati dell'analisi):

A. un primo modello è caratterizzato da una forte enfasi sulla promozione dell'innovazione, anche in forma collaborativa, e da un atteggiamento relativamente inclusivo nei confronti delle grandi imprese presenti sul territorio. Questo modello, a differenza dei seguenti, punta principalmente su programmi mission-oriented con target tecnologici specifici e presenta una notevole inclinazione ad articolare gli interventi di policy su target territoriali concentrati. La concentrazione territoriale degli interventi, all'interno di questo modello, è principalmente legata alla promozione di poli per l'innovazione. Le regioni che più chiaramente si riconoscono in questo approccio sono l'Emilia Romagna, l'Abruzzo, il Trentino e la Valle d'Aosta;

B. analogamente al primo, il secondo modello si caratterizza per l'enfasi sulla promozione dell'innovazione, anche in forma collaborativa, e per l'approccio relativamente inclusivo nei confronti delle grandi imprese presenti sul territorio. Ciò che lo differenzia è l'atteggiamento leggermente meno deciso in favore di programmi a target tecnologico specifico – seppure rilevante in termini assoluti (e spesso legato, anche qui, alla promozione di poli per l'innovazione) – e, soprattutto, la relativamente più bassa inclinazione verso politiche territorialmente concentrate (sebbene, anche in questo caso, tale tipo di politiche sia presente). Fanno parte di questo gruppo la maggior parte delle regioni dell'Italia settentrionale e centrale, inclusa la Toscana;

C. il terzo modello è incarnato dalle regioni del Mezzogiorno, che predispongono interventi prevalentemente orientati a sostenere la realizzazione di investimenti non necessariamente innovativi, nell'ambito di programmi a bassa focalizzazione tecnologica. In generale, l'attenzione posta sulle collaborazioni, sulla focalizzazione territoriale e sulle grandi imprese non è particolarmente elevata, ma questo dato nasconde una forte eterogeneità di scelte che verrà illustrata meglio in seguito.

La soluzione a sette gruppi permette di individuare, all'interno di ciascuno dei tre modelli appena presentati, alcuni sottoinsiemi di regioni accomunate da approcci di policy particolarmente simili, che possiamo considerare delle varianti o delle declinazioni specifiche dei modelli più generali. In particolare abbiamo che (Figg. 8b e 9b; si rinvia anche qui all'Appendice per una presentazione statisticamente più dettagliata dei risultati):

- il modello A può essere articolato in due declinazioni. Le due varianti si distinguono principalmente per il diverso peso assunto dai programmi *technology specific* e dai

programmi potenzialmente rivolti anche alle grandi imprese, peso che è particolarmente elevato nel gruppo A2 (Trentino). Un ulteriore elemento di differenziazione, seppure di minor peso, è dato dall'atteggiamento nei confronti delle collaborazioni che è relativamente più favorevole nel gruppo A1 (Emilia Romagna, Abruzzo e Valle d'Aosta) che nell'A2 (Trentino);

- il modello B, che accomuna le restanti regioni dell'Italia settentrionale e centrale, può essere a sua volta suddiviso in tre varianti. Anche qui, ciò che differenzia le regioni sono la propensione al targeting tecnologico, alle collaborazioni e l'atteggiamento nei confronti delle grandi imprese. Una prima variante è quella rappresentata nel gruppo B1 (Lombardia e Friuli Venezia-Giulia) e caratterizzata dall'enfasi posta sulle collaborazioni, dall'attenzione al targeting tecnologico e dalla forte apertura alle grandi imprese. Invece il gruppo B2 (Piemonte, Toscana, Umbria, Marche e Lazio), pur caratterizzato da una forte attenzione al targeting tecnologico, presenta un atteggiamento un po' più tiepido nei confronti di collaborazioni e grandi imprese. Infine, nella variante B3 (Liguria e Veneto) l'attenzione al targeting tecnologico, alle collaborazioni e alle grandi imprese si attesta su livelli piuttosto bassi, simili a quelli riscontrabili nelle regioni del Mezzogiorno, rispetto alle quali il gruppo B3 si differenzia soltanto per la quota di risorse specificamente destinate alla promozione di progetti di R&S e innovazione;
- due varianti sono riscontrabili anche all'interno del modello C, quello delle regioni del Mezzogiorno, caratterizzato in media da livelli relativamente bassi di tutte le variabili esaminate. Abbiamo infatti un gruppo di regioni, il C2 (Campania, Sicilia e Calabria) che promuove in modo leggermente più deciso le partnership e nel quale i programmi sono più aperti alle grandi imprese. In questo medesimo gruppo assumono un notevole peso le pratiche di targeting tecnologico e territoriale (queste ultime riconducibili al ricorso a strumenti di programmazione negoziata e, in particolare, ai contratti di programma), che invece sono assenti o più limitate nelle regioni del gruppo C1 (in particolare in Basilicata, Sardegna e Molise). La Puglia, pur ricadendo di fatto nel gruppo C1, presenta notevoli somiglianze con la variante C2: queste somiglianze riguardano in particolare le pratiche di targeting tecnologico e territoriale, mentre la differenza principale risiede in un livello molto più basso di attenzione alle collaborazioni.

Figura 8
IL PROFILO MEDIO DEI GRUPPI RISPETTO ALLE VARIABILI DI CLASSIFICAZIONE

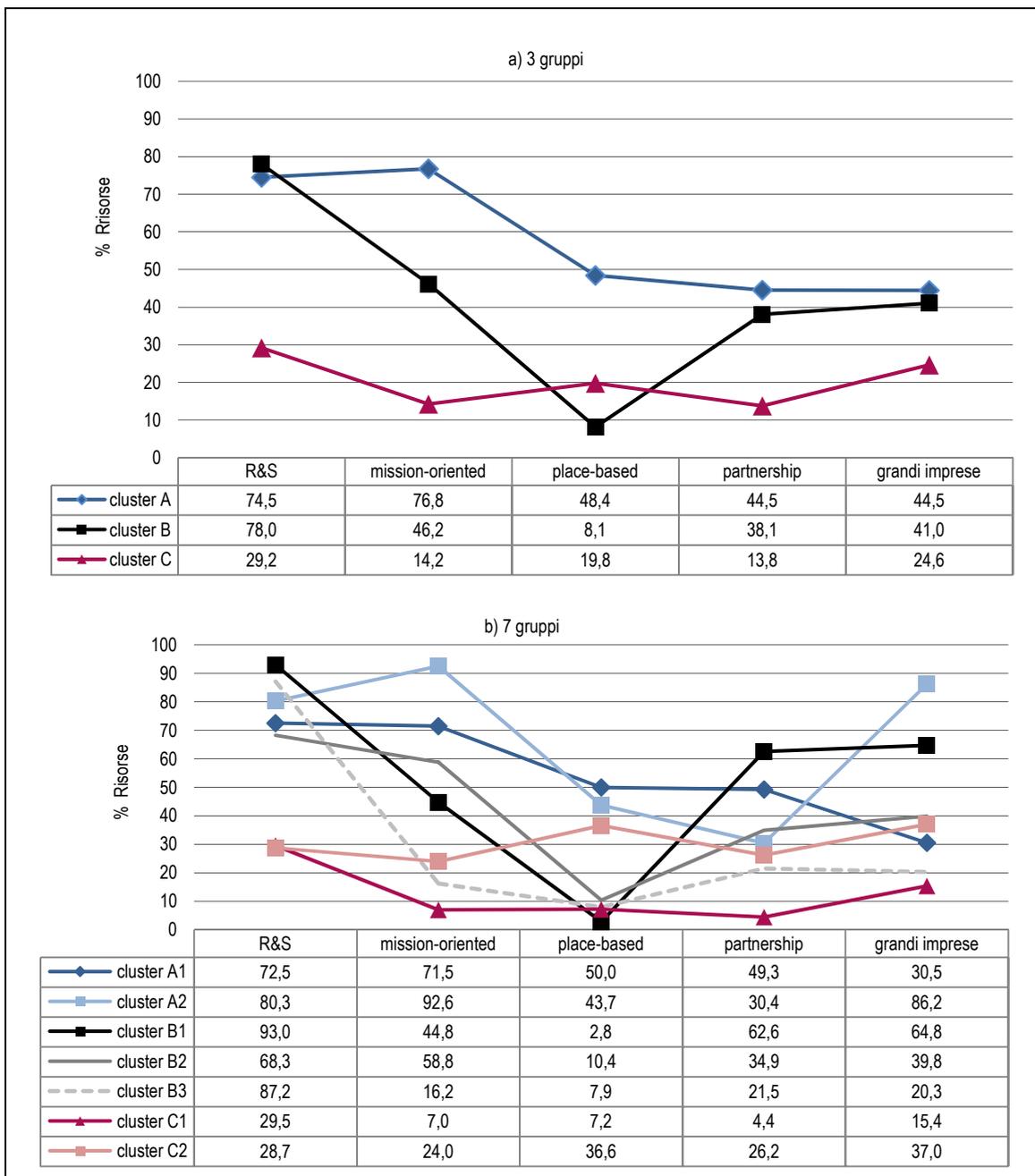
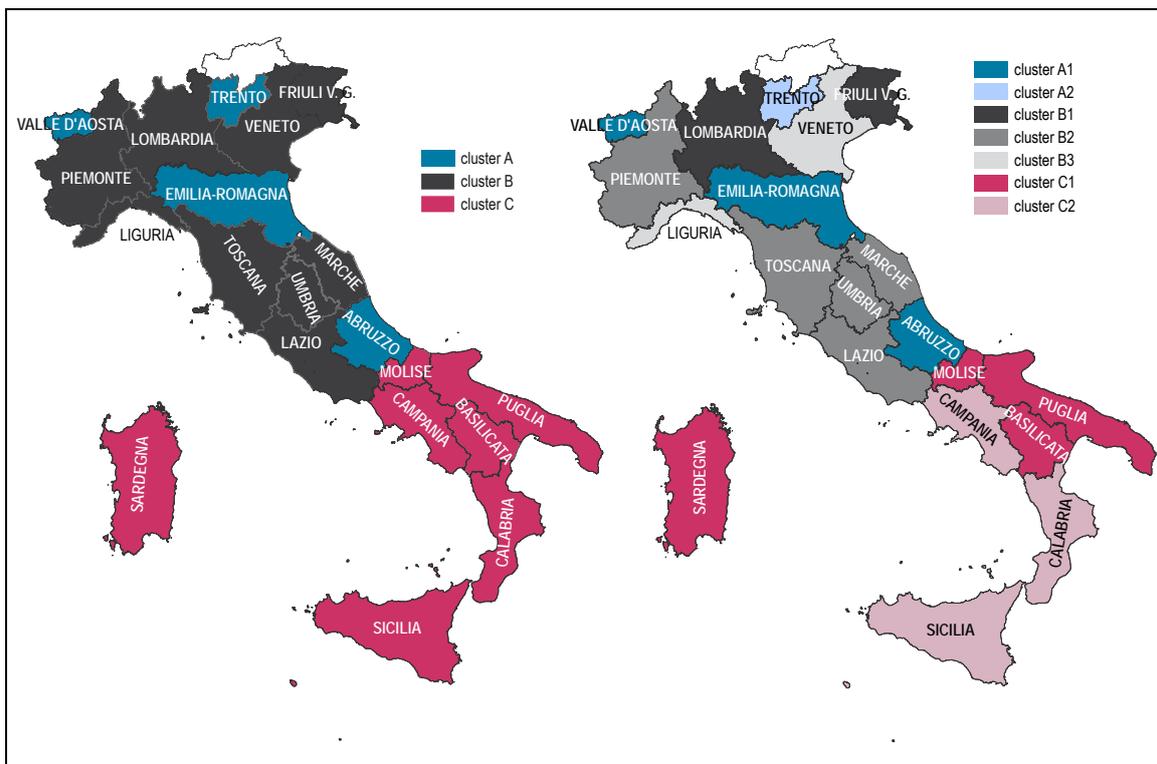
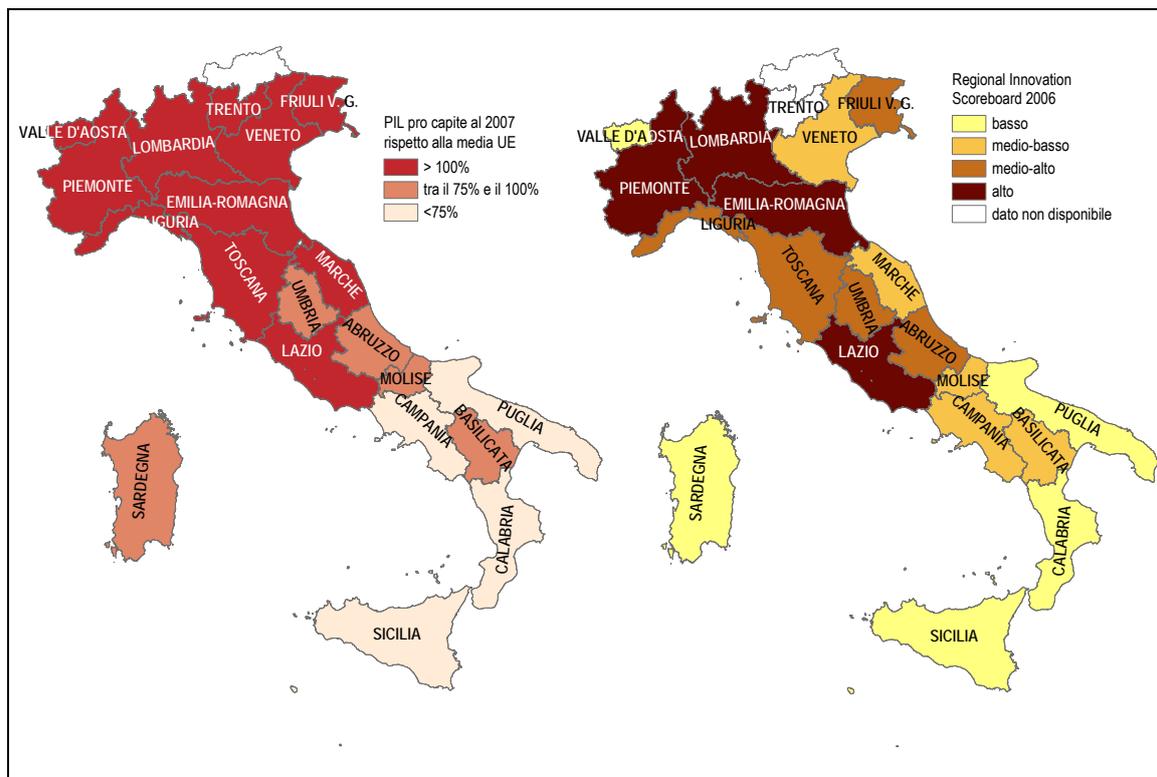


Figura 9
I GRUPPI E LE REGIONI ITALIANE



A questo punto, proviamo a delineare alcuni elementi di corrispondenza tra i mix di politiche adottati dalle regioni e alcune caratteristiche sintetiche dei territori cui questi programmi sono rivolti. A questo scopo concentriamo l'attenzione su due semplici indicatori: il livello del PIL pro capite e l'indice sintetico di innovatività regionale proposto dal Regional Innovation Scoreboard (RIS). I valori di questi indici che prenderemo in considerazione si riferiscono al 2006-2007, ossia rappresentano la situazione iniziale sulla quale tutti i programmi analizzati in questo report sono andati a incidere (a partire dal 2007). Per convenienza espositiva discretizziamo i due indicatori in poche classi. Nel caso del PIL pro capite, tali classi sono definite rispetto alla media UE (meno del 75%; tra il 75% e il 100%; superiore al 100%); invece, per quanto riguarda il RIS dividiamo in quattro parti uguali (dette quartili) la distribuzione dell'indice nelle regioni italiane, ottenendo così quattro classi ordinabili (RIS basso; medio-basso; medio-alto; alto). Il posizionamento delle regioni italiane con riferimento ai due indici è rappresentato nella figura 10.

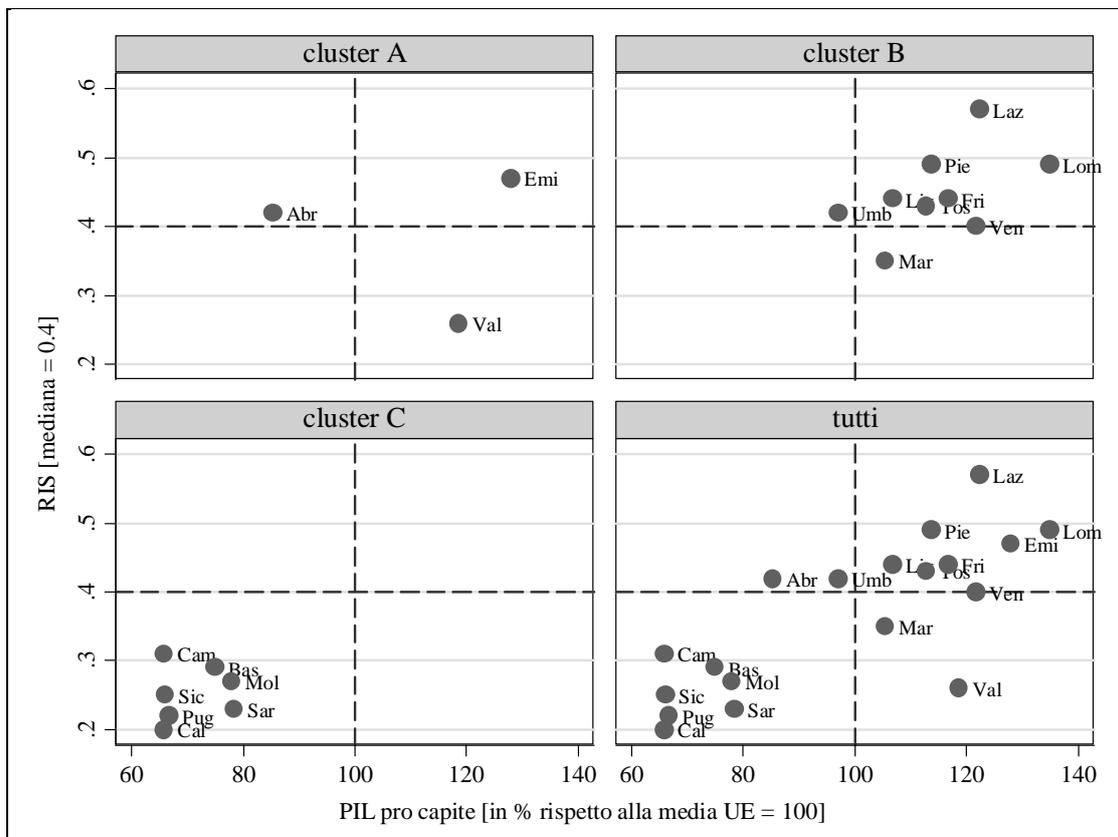
Figura 10
PIL PRO-CAPITE E RIS NELLE REGIONI ITALIANE



Già a prima vista si può osservare come siano, tendenzialmente, le regioni più ricche e innovative ad adottare i modelli di policy più orientati all'innovazione (collaborativa e non) e improntati al targeting degli interventi sia sul piano tecnologico che su quello territoriale. Infatti, i gruppi A e B sono costituiti da regioni con un livello elevato di PIL pro capite e con una performance innovativa che, prima che le politiche in esame venissero attuate, era già con pochissime eccezioni discreta o relativamente buona (Fig. 11).

Invece le regioni del Mezzogiorno (comprese nel cluster C e nelle sue varianti), soffrendo di un duplice ritardo di sviluppo e di potenziale innovativo, vi fanno essenzialmente fronte puntando su politiche più orizzontali ed inclusive, orientate a stimolare gli investimenti in generale, e dunque ad aumentare il PIL, ma non per la strada della R&S e innovazione. Non va comunque dimenticato che proprio sulle regioni del Mezzogiorno insistono i programmi nazionali riferibili al PON e al POI (si veda il paragrafo 6), e che pertanto i governi di queste regioni potrebbero aver scelto di indirizzare i propri programmi su obiettivi in parte complementari a quelli che i programmi nazionali già perseguono sui medesimi territori.

Figura 11
PIL PRO-CAPITE E RIS ALL'INTERNO DI CIASCUN GRUPPO



6. Le scelte di politica nazionale

Come abbiamo accennato nel paragrafo 3 e a conclusione del paragrafo 4, a livello centrale una parte delle politiche di sostegno alle imprese e all'innovazione è diretta esclusivamente verso un gruppo di regioni italiane (la Campania, la Puglia, la Calabria e la Sicilia) ed è finanziata da risorse provenienti dal FESR comunitario e dal FDR nazionale (Fondo di Rotazione); ci sono poi interventi che interessano invece l'intero territorio nazionale e sono finanziati da vari fondi nazionali, tra cui il FIT (Fondo per l'Innovazione Tecnologica), il FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca), il FAS nazionale, il FNI (Fondo Nazionale per l'Innovazione), il Fondo Centrale di Garanzia, il FII (Fondo Italiano di Investimento), e così via. Nel prosieguo del lavoro analizzeremo distintamente i risultati dell'analisi delle due categorie di politiche. Come nel caso delle politiche regionali, considereremo le risorse attivate anziché quelle programmate o quelle effettivamente erogate.

6.1 Le politiche nazionali a favore delle regioni in ritardo di sviluppo

Gli interventi destinati alle aree in ritardo di sviluppo, di cui quelli per l'impresa e l'innovazione rappresentano ovviamente solo una parte, hanno costituito una delle più grandi sfide della

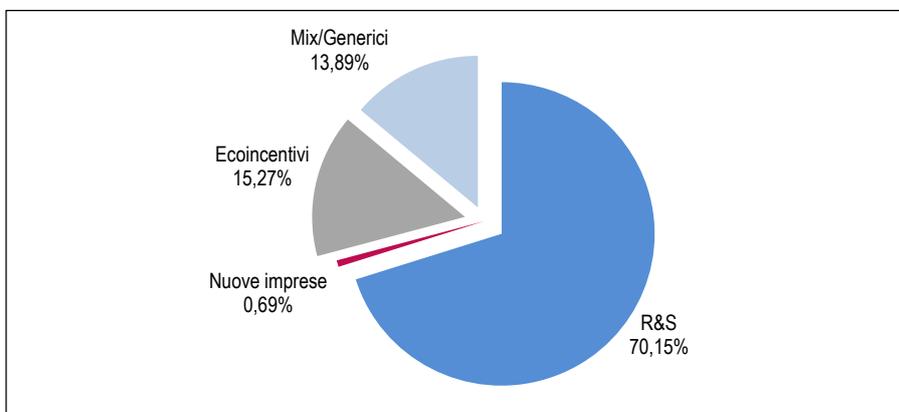
politica economica italiana del dopoguerra, prima a livello nazionale e poi, con la c.d. regionalizzazione, anche a livello delle regioni stesse (Bianchi, 2013). Alcune pubblicazioni recenti, alle quali rinviamo per approfondimenti, hanno analizzato in modo critico la vicenda delle politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno (ad es. Cannari et al., 2009; Giunta, 2010; Scalerà e Zazzaro, 2010; Viesti, 2011; Prota e Viesti, 2013; Cersosimo e Viesti, 2013), altre si sono invece concentrate su alcuni interventi di programmazione negoziata tra i più significativi (Magnatti et al., 2005; Giunta e Mantuano, 2010; Accetturo e De Blasio, 2012; Andini e De Blasio, 2013).

Gli interventi diretti alle quattro regioni in ritardo di sviluppo, note nella terminologia dell'UE come regioni in convergenza, sono definiti nel PON FESR-R&C (Programma Operativo Nazionale - Ricerca e Competitività) e nel POI (Programma Operativo Interregionale) – Energie rinnovabili e risparmio energetico. Per dare un ordine di grandezza dell'impegno dello Stato nei confronti delle regioni in ritardo di sviluppo, si consideri che il dato aggregato delle risorse attivate per gli interventi di competenza delle quattro regioni ammonta a circa 2,5 Miliardi, mentre le risorse attivate per i programmi di competenza nazionale ammontano a circa 2,9 Miliardi.

Nell'analizzare questi interventi, abbiamo cercato di verificare come le politiche dei programmi operativi nazionali si combinassero con gli interventi attuati nell'ambito dei programmi operativi regionali delle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Dall'analisi dei vari bandi emessi, abbiamo rilevato come la quota maggioritaria delle risorse nazionali sia stata attivata per il sostegno ad attività di ricerca, sviluppo e innovazione, condotte sia a livello di singola impresa, che in forma collaborativa. Una quota comunque importante, attivata in particolare nell'ambito degli interventi riferiti al POI, è stata indirizzata al sostegno alla diffusione e adozione di tecnologie eco-compatibili ed eco-efficienti.

La figura 12 presenta il quadro delle risorse nazionali attualmente attivate per i vari obiettivi:

Figura 12
GLI OBIETTIVI DELLE POLITICHE NAZIONALI A FAVORE DELLE REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO



Se confrontiamo il dato delle politiche nazionali a favore di queste regioni (Fig. 12) con quello delle stesse quattro regioni relativo alle politiche di competenza regionale (Fig. 1), notiamo delle notevoli differenze tra obiettivi nazionali e obiettivi regionali. In particolare, gli obiettivi relativi al sostegno ad attività innovative e di R&S e il supporto all'adozione e diffusione di tecnologie eco-compatibili ed eco-efficienti sono notevolmente maggiori nelle politiche relative ai programmi nazionali. Infatti, solo il 14% circa delle risorse del PON è destinata ad obiettivi generici e tale quota si riferisce soprattutto all'intervento sui Contratti di

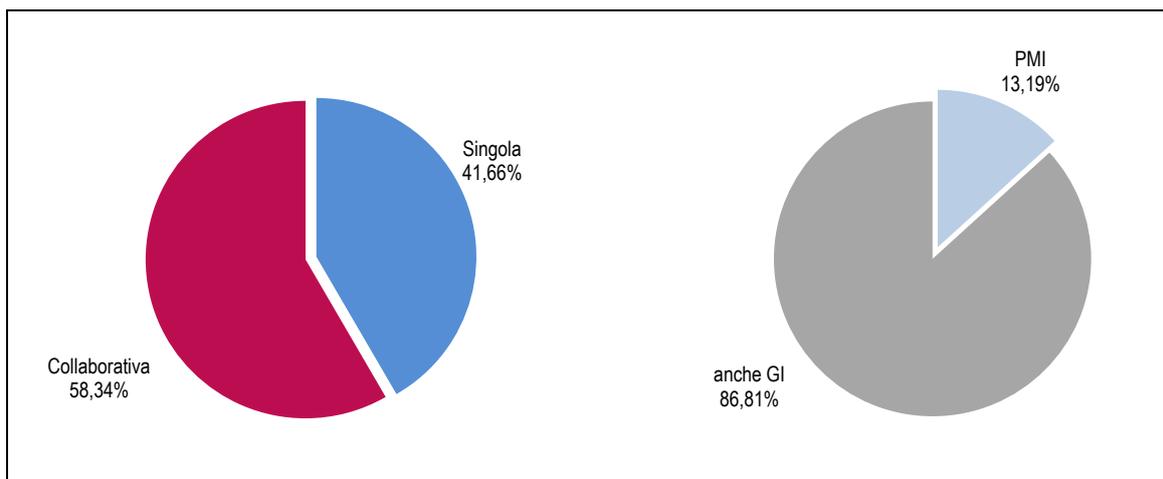
Sviluppo⁸. La percentuale di risorse destinata al perseguimento di obiettivi generici / ad ampio spettro è invece molto più alta nelle quattro regioni.

A ciò si aggiunga il fatto che relativamente alle attività di R&S le politiche nazionali finanziano solo progetti di grandi dimensioni (> 1 mln) e di lunga durata (> di 2 anni). Questo è coerente con la ripartizione di competenze tra Stato e Regione in tema di politiche industriali, tale per cui al primo spetta il design e l'implementazione di grandi strategie nazionali. Per quanto riguarda gli obiettivi delle politiche esiste quindi una certa complementarità tra i due livelli di governo.

La complementarità emerge inoltre dall'analisi delle caratteristiche dei potenziali beneficiari degli incentivi: gli interventi che assorbono oltre l'80% delle risorse complessivamente attivate a livello nazionale ammettono infatti la partecipazione, oltre che delle PMI, anche di imprese di grandi dimensioni, mentre nelle politiche regionali tale quota non raggiunge il 30% (unica eccezione la Campania, in cui l'incidenza di questo tipo di interventi è circa il 60% del totale, dato l'ingente stanziamento per il "Contratto di programma" a favore delle medie e grandi imprese).

Anche per quanto riguarda la forma dei beneficiari degli interventi ci sono delle differenze tra stato e regioni: a livello nazionale il sostegno a collaborazioni di vario tipo (ad es., tra imprese o tra imprese e università) è notevolmente maggiore di quello che abbiamo registrato nelle politiche regionali (Fig. 13).

Figura 13
LA FORMA E LA DIMENSIONE DELLE IMPRESE BENEFICIARIE NEGLI INTERVENTI PER LE REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO

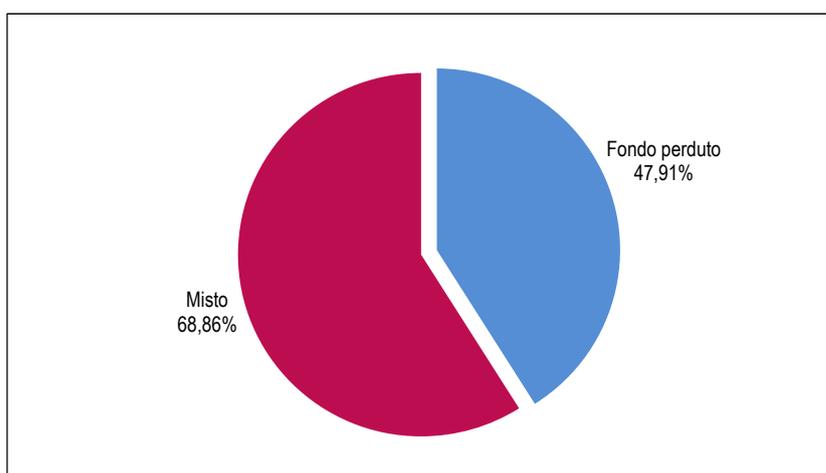


Le politiche nazionali, inoltre, sono caratterizzate da un elevato livello di targeting degli interventi, che si sostanzia in una precisa specificazione degli ambiti tecnologici di intervento. In particolare si registrano interventi a favore dell'energia e ambiente, ICT, agroalimentare, biotecnologie, meccanica e elettromeccanica, tecnologie del mare, aerospazio e aeronautica, beni culturali, logistica e trasporti, materiali avanzati. Da menzionare è anche un intervento a favore dello sviluppo e potenziamento dei distretti ad alta tecnologia e laboratori pubblico privati presenti nelle quattro regioni meridionali per il quale sono stati stanziati 915 Mln.

⁸ I Contratti di Sviluppo sono uno strumento che, al pari dei Contratti di Programma, hanno lo scopo di favorire la realizzazione di progetti di sviluppo di impresa per rafforzare la struttura produttiva del Paese, soprattutto nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno. Essi rappresentano un nuovo strumento destinato a sostituire i Contratti di Programma e i Contratti di Localizzazione.

Infine la forma degli incentivi: nelle politiche nazionali gli incentivi sono concessi o nella forma dei contributi in conto capitale a fondo perduto o nella forma mista di contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati (Fig. 14). Come descritto nel precedente paragrafo 4, nelle politiche implementate sulla base dei programmi operativi regionali si mobilita invece una pluralità di strumenti (oltre ai contributi a fondo perduto e a modalità miste, vi sono le garanzie, contributi rimborsabili, credito d'imposta).

Figura 14
LA FORMA DEGLI INCENTIVI A FAVORE DELLE REGIONI IN RITARDO DI SVILUPPO



6.2 *Le politiche per tutto il territorio nazionale*

Vari lavori di recente pubblicazione (Brancati, 2012; Ministero dello sviluppo economico, 2012) presentano una dettagliata ricostruzione delle politiche di competenza delle amministrazioni centrali a favore di imprese e innovazione. Ciò nonostante, abbiamo ritenuto necessario effettuare una ricerca di quelle che sono state le misure messe in atto a partire dal 2007, andando a reperire le informazioni direttamente all'interno dei siti internet delle principali amministrazioni adibite alla gestione di misure a favore di imprese e innovazione: questo perché, come nel caso delle politiche regionali, siamo interessati a quanto è stato attivato e non alle erogazioni effettive⁹. La successiva tabella 6 mostra un elenco dei principali interventi attivati e dei relativi fondi che sono stati finanziati/rifinanziati dal 2007 ad oggi.

⁹ I lavori citati fanno riferimento a impegni e pagamenti a favore delle imprese in essere ad oggi. Tali pagamenti possono riferirsi anche a misure attivate in passato e non più operative nel periodo preso in esame, come ad esempio accade nel caso della Legge 488/92 o della Legge n. 388/00 sul credito d'imposta, che hanno erogazioni anche nel periodo da noi osservato.

Tabella 6
I PRINCIPALI INTERVENTI ATTIVATI A LIVELLO NAZIONALE A PARTIRE DAL 2007

Denominazione dell'intervento	Fondo di finanziamento
Industria 2015 - Bando "Efficienza energetica"	Fondo per la competitività e lo sviluppo
Industria 2015 - Bando "Made in Italy"	Fondo per la competitività e lo sviluppo
Industria 2015 - Bando "Mobilità sostenibile"	Fondo per la competitività e lo sviluppo
FNI - Avviso pubblico "Attività creditizia"	FNI (Fondo Nazionale di Investimento)
FNI - Avviso pubblico "Capitale di rischio"	FNI (Fondo Nazionale di Investimento)
Pacchetto Innovazione - Bando "Brevetti"	Pacchetto Innovazione
Pacchetto Innovazione - Bando "Design"	Pacchetto Innovazione
Contratti di innovazione tecnologica	FRI (Fondo per il sostegno a imprese e a investimenti in Ricerca)
Bando "Eurotrans-Bio"	FIT (Fondo per l'Innovazione Tecnologica)
PON - Cluster tecnologici nazionali	FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca)
PON - Invito per la presentazione di progetti di ricerca industriale	FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca)
PON - Bando "Start-up"	FIT (Fondo per l'Innovazione Tecnologica)
PON - Bando "Reach"	FIT (Fondo per l'Innovazione Tecnologica)
Rifinanziamento del Fondo Centrale di Garanzia	Fondo Centrale di Garanzia
Incentivi per il commercio elettronico	
Bando "Smart cities and Communities and Social Innovation"	FAR (Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca)
Finanziamento del Piano Nazionale per l'Aerospazio (PASN)	PASN (Piano AeroSpaziale Nazionale)
Finanziamento del Fondo Italiano di Investimento	FII (Fondo Italiano di Investimento)
RIDITT - Programma per il trasferimento tecnologico dal sistema della ricerca alle PMI e creazione di nuove imprese ad alta tecnologia	FAS (Fondo per le Aree Sottutilizzate)
Credito d'imposta alla R&S (L.296/2006)	

Nota: sebbene le regioni destinatarie delle misure del PON siano originariamente quelle in ritardo di sviluppo, il legislatore nazionale ha previsto di indirizzare alcuni interventi del Programma a favore dell'intero territorio nazionale, stanziando per questi risorse provenienti dal FIT e dal FAR. È questa la ragione per cui interventi PON sono inclusi in questa tabella.

Dall'analisi delle misure attuate a partire dal 2007 emerge il quadro della politica industriale nazionale. A differenza del tipo di intervento osservato nelle regioni, quello nazionale è un tipo di intervento tendenzialmente selettivo e verticale, in cui prevale il sostegno ad attività a carattere innovativo e di ricerca e sviluppo, siano esse svolte a livello di singola impresa, sia nell'ambito di collaborazioni di vario tipo, nelle quali trovano quasi sempre spazio, oltre alle PMI, le imprese di più grandi dimensioni.

Riportiamo di seguito due grafici descrittivi degli obiettivi e delle caratteristiche delle imprese beneficiarie degli incentivi rivolti a favore dell'intero territorio nazionale (Figg. 15 e 16):

Figura 15
GLI OBIETTIVI DELLE POLITICHE PER TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE

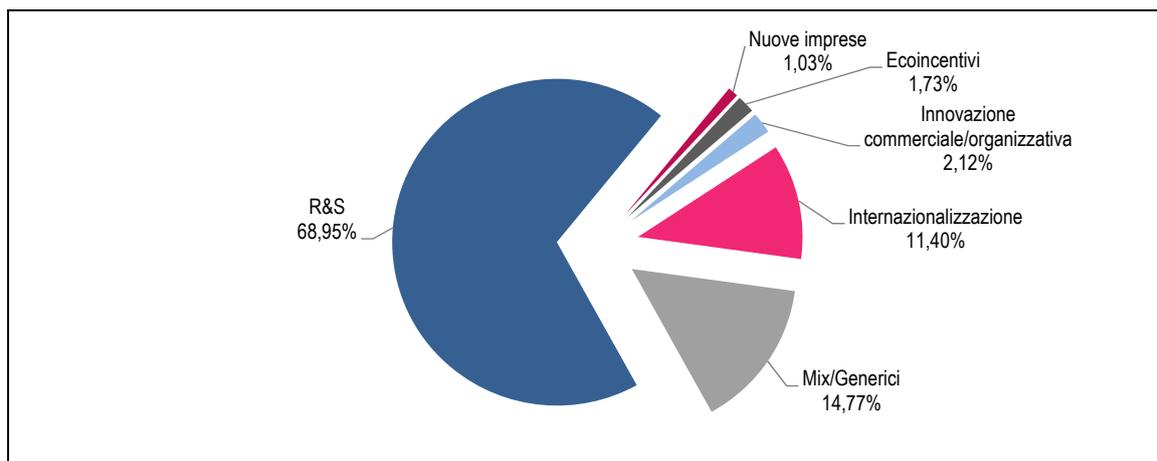
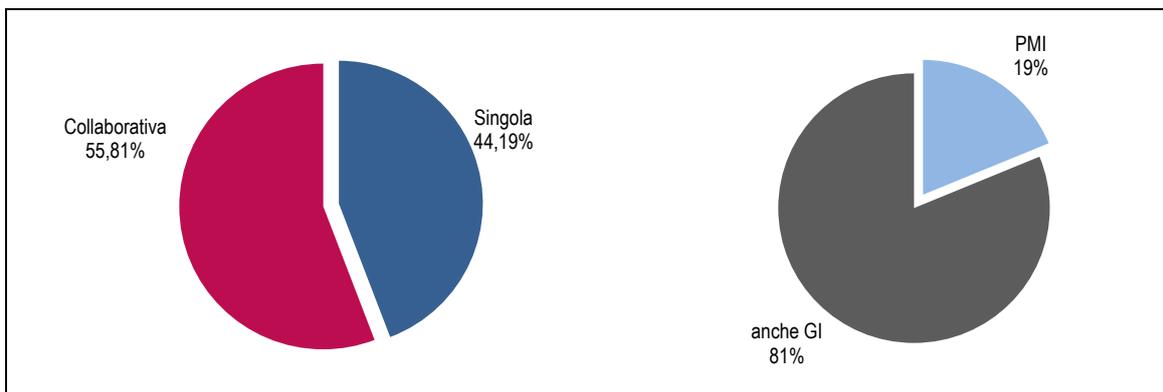


Figura 16
LA FORMA E LA DIMENSIONE DELLE IMPRESE BENEFICIARIE NEGLI INTERVENTI PER TUTTO IL TERRITORIO NAZIONALE

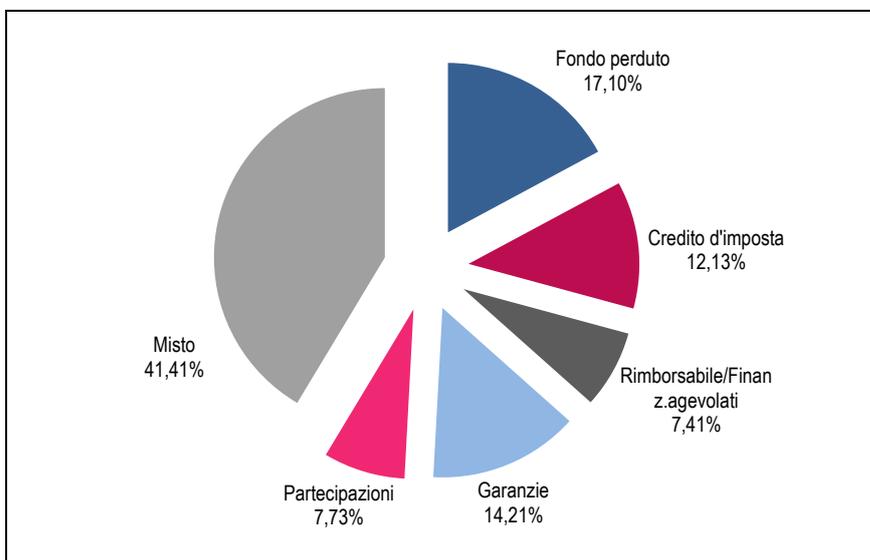


Le principali misure che hanno portato alla definizione di questo modello prevalentemente orientato al sostegno della R&S, e alla formazione di collaborazioni in cui trovano spazio anche le imprese di più grandi dimensioni, sono rappresentate dai tre bandi di Industria 2015 e dal bando Smart Cities and Communities and Social Innovation, quattro interventi che assorbono quasi un terzo delle risorse complessivamente attivate nel periodo preso in esame.

Da rilevare comunque l'importanza di uno strumento di sostegno ad investimenti a carattere generico: il Fondo Centrale di Garanzia per il quale dal 2007 ad oggi è stato allocato circa il 14% del totale delle risorse attivate per interventi gestiti da amministrazioni nazionali.

Per quanto riguarda la forma degli incentivi, abbiamo registrato la presenza di una pluralità di forme tecniche di agevolazione. La figura 17 riporta la percentuale delle risorse stanziare a favore di ciascuna modalità:

Figura 17
LA FORMA DEGLI INCENTIVI A FAVORE DELL'INTERO TERRITORIO NAZIONALE



Le politiche nazionali messe in atto dal 2007 agli inizi del 2012 hanno generalmente previsto un minore ricorso, rispetto alle politiche regionali e nazionali a favore delle regioni “Convergenza”, a procedure valutative e ad aiuti a fondo perduto.

Occorre inoltre aggiungere che recentemente alcuni provvedimenti, in particolare i d.l. “Salva Italia” e d.l. sulla “Crescita”, hanno largamente rivisto questo modello di intervento, nella direzione di un utilizzo sempre più ampio di (pochi) strumenti a carattere automatico e orizzontale, e una riduzione delle (tante) misure non rimborsabili a carattere selettivo.

7.

Conclusioni

Il nostro lavoro ci ha permesso di constatare che, nell’attuare i propri interventi di sostegno alle imprese e all’innovazione, i policy-maker delle regioni seguono priorità di intervento parzialmente diverse. Nelle regioni centro-settentrionali, tranne poche eccezioni, le politiche si caratterizzano per essere più fortemente targetizzate sia settorialmente che tecnologicamente, dirette al sostegno di attività a carattere innovativo e di ricerca e sviluppo, condotte spesso in forma collaborativa tra più imprese o tra imprese ed organismi di ricerca. In queste regioni assumono un certo peso gli strumenti territorialmente articolati di sostegno all’innovazione, come ad esempio i poli. Esistono tuttavia delle differenze tra regioni per quanto riguarda la possibile estensione del sostegno alla fascia di imprese di grandi dimensioni.

Nelle regioni del Sud, invece, le politiche sono generalmente molto inclusive sia da un punto di vista settoriale che tecnologico, sia dal punto di vista del tipo di investimento incoraggiato (non necessariamente legato ad attività di R&S e innovazione). Queste stesse regioni optano spesso per il sostegno a favore delle singole imprese, in particolare di piccole-medie dimensioni, al netto di quanto è perseguito attraverso gli strumenti di programmazione negoziata, i quali non è infrequente che includano – soprattutto in alcune regioni – le imprese di più grande dimensione. A fronte di questo modello di intervento, occorre però ricordare l’esistenza, per un gruppo di queste regioni (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), dei Programmi Operativi Nazionali, di competenza delle amministrazioni centrali, che finanziano progetti orientati all’innovazione che insistono sui medesimi territori.

Le politiche delle regioni del Nord e del Centro Italia presentano invece molti caratteri in comune con il modello di politica industriale nazionale in vigore dal 2007 agli inizi del 2012: un modello sostanzialmente selettivo e verticale in cui prevale il sostegno ad attività a carattere innovativo. Recentemente tuttavia alcuni provvedimenti presi dal governo Monti, in particolare i d.l. “Salva Italia” e d.l. sulla Crescita, hanno impostato profonde modifiche a questo modello, nella direzione di un utilizzo sempre più ampio di (pochi) strumenti orizzontali a carattere automatico, e di una riduzione delle (tante) misure non rimborsabili a carattere selettivo. Nel caso queste tendenze di fondo venissero confermate, i policy maker delle regioni del Centro e Nord Italia potrebbero finire per diventare i soli attori in grado di esprimere un certo protagonismo strategico nella formulazione politiche per l’innovazione e la crescita, mentre il policy maker nazionale potrebbe arrivare a giocare un ruolo strategico di secondo piano. Questo sarebbe sicuramente possibile se tra i vari cambiamenti si inserisse anche un alleggerimento dei vincoli di bilancio che gravano sulle politiche regionali. Qualora ciò avvenisse, potremmo comunque chiederci quanto il possibile arretramento strategico dello stato possa essere efficacemente controbilanciato da un nuovo protagonismo regionale.

APPENDICE

Tabella A1
ALCUNE STATISTICHE DESCRITTIVE SUI TRE GRUPPI INDIVIDUATI ATTRAVERSO LA CLUSTER ANALYSIS

		R&S	Mission-oriented	Place-based	Partnership	Grandi imprese
Cluster A	N. oss.	4	4	4	4	4
	Media	74,5	76,8	48,4	44,5	44,5
	Dev. standard	4,7	14,5	3,6	13,3	30,4
	Min	70,4	62,7	43,7	30,4	21,8
	Max	80,3	92,6	51,7	61,4	86,2
Cluster B	N. oss.	9	9	9	9	9
	Media	78,0	46,2	8,1	38,1	41,0
	Dev. standard	13,3	23,1	7,9	16,3	20,2
	Min	57,7	10,5	0,0	18,9	15,2
	Max	95,4	70,5	19,9	67,0	72,6
Cluster C	N. oss.	7	7	7	7	7
	Media	29,2	14,2	19,8	13,8	24,6
	Dev. standard	10,8	10,5	19,8	14,4	18,9
	Min	17,3	0,0	0,0	0,0	0,0
	Max	47,4	28,0	53,9	37,1	62,1

Tabella A2
ALCUNE STATISTICHE DESCRITTIVE SUI SETTE GRUPPI INDIVIDUATI ATTRAVERSO LA CLUSTER ANALYSIS

		R&S	Mission-oriented	Place-based	Partnership	Grandi imprese
Cluster A1	N. oss.	3	3	3	3	3
	Media	72,5	71,5	50,0	49,3	30,5
	Dev. standard	3,2	12,2	2,2	11,4	14,8
	Min	70,4	62,7	47,6	38,8	21,8
	Max	76,2	85,4	51,7	61,4	47,6
Cluster A2	N. oss.	1	1	1	1	1
	Media	80,3	92,6	43,7	30,4	86,2
	Dev. standard	,	,	,	,	,
	Min	80,3	92,6	43,7	30,4	86,2
	Max	80,3	92,6	43,7	30,4	86,2
Cluster B1	N. oss.	2	2	2	2	2
	Media	93,0	44,8	2,8	62,6	64,8
	Dev. standard	3,4	36,4	4,0	6,3	11,0
	Min	90,6	19,0	0,0	58,1	56,9
	Max	95,4	70,5	5,6	67,0	72,6
Cluster B2	N. oss.	5	5	5	5	5
	Media	68,3	58,8	10,4	34,9	39,8
	Dev. standard	8,9	8,6	8,3	8,1	16,6
	Min	57,7	50,2	0,0	23,3	18,7
	Max	81,8	68,5	19,9	41,5	57,7
Cluster B3	N. oss.	2	2	2	2	2
	Media	87,2	16,2	7,9	21,5	20,3
	Dev. standard	1,9	8,0	11,2	3,7	7,2
	Min	85,9	10,5	0,0	18,9	15,2
	Max	88,5	21,9	15,9	24,0	25,4
Cluster C1	N. oss.	4	4	4	4	4
	Media	29,5	7,0	7,2	4,4	15,4
	Dev. standard	12,8	6,3	11,1	6,8	11,1
	Min	17,9	0,0	0,0	0,0	0,0
	Max	47,4	12,6	23,5	14,3	24,3
Cluster C2	N. oss.	3	3	3	3	3
	Media	28,7	24,0	36,6	26,2	37,0
	Dev. standard	10,2	4,6	15,8	12,1	22,0
	Min	17,3	19,0	22,9	13,2	21,0
	Max	37,0	28,0	53,9	37,1	62,1

Riferimenti bibliografici

- Abramovsky, L., Harrison, R., Simpson, H. (2004). Increasing innovative activity in the UK? Where now for government support for innovation and technology transfer? *The Institute for Fiscal Studies Briefing Note No. 53*.
- Accetturo, A., De Blasio, G. (2012). Policies for local development: an evaluation of Italy's "Patti territoriali". *Regional Science and Urban Economics*, 42(1-2): 15-26.
- Andini, M., De Blasio, G. (2013). Local development that money can't buy: Italy's Contratti di programma. Banca d'Italia, *Temi di Discussione*, n. 915.
- Antonelli, C. (2000). Collective knowledge communication and innovation: The evidence of technological districts. *Regional Studies*, 34: 535-547.
- Arrow, K. (1962). Economic welfare and the allocation of resources for inventions. In Nelson, R. (ed.), *The Rate and Direction of Inventive Activity*. Princeton: Princeton University Press.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1): 134-152.
- Bianchi, P. (2013). *La rincorsa frenata. L'industria italiana dall'unità nazionale alla crisi globale*. Bologna: Il Mulino.
- Bianchi, P., Labory, S. (2011). *Industrial Policy After the Crisis: Seizing the Future*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bozeman, B. (2000). Technology transfer and public policy: A review of research and theory. *Research Policy*, 29 (4-5): 627-655.
- Brancati, R. (a cura di) (2004). *Le politiche industriali delle regioni italiane*. Roma: Donzelli.
- Brancati, R. (a cura di) (2012). *Crisi industriale e crisi fiscale. Rapporto MET 2012*. Roma: Donzelli.
- Brunazzo, M. (2007). Da "policy taker" a "policy shaper". L'europeizzazione della politica regionale dell'Italia. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 2: 233-260.
- Caloffi, A., Mariani, M. (2011). Shaping regional policy responses: The design of innovation poles. *Policy Studies*, 32(4): 413-428.
- Cannari, L., Magnani, M., Pellegrini, G. (2009). Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 50.
- Ceris-CNR (2011). *Mini Country Report. Italy - under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012)*.
- Cersosimo, D., Viesti, G. (2013). Poli tecnologici meridionali, sviluppo e politiche industriali. *Economia e Politica Industriale*, 40 (2).
- Cooke, P. (2001). Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. *Industrial and Corporate Change*, 10 (4): 945-974.
- Cooke, P., Heidenreich, M., Braczyk, H.J. (eds.) (2004). *Regional Innovation Systems. The Role of Governance in a Globalized World*. London: Routledge.
- Dahl, M.S., Pedersen, C.Ø.R. (2004). Knowledge flows through informal contacts in industrial clusters: Myth or reality? *Research Policy*, 33(10): 1673-1686.
- Fabbris, L. (2011). *Statistica multivariata*. Milano: McGraw Hill.
- Foray, D., Mowery, D.C., Nelson, R.R. (eds.) (2012). The need for a new generation of policy instruments to respond to the Grand Challenges, special issue, *Research Policy*, 41 (10): 1697-1792.
- Giunta, A. (2010). L'incoerenza attuativa della nuova politica regionale. *QA Rivista dell'Associazione Rossi Doria*, 2: 159-169.
- Giunta, A., Mantuano, M. (2010). Contratti di programma: evoluzione della normativa ed efficacia economica. *Economia e Politica Industriale*, 37 (1): 151-166.
- Glykou, I., Pitelis, C.N. (2011). On the political economy of the state, the public-private nexus and industrial policy. *Policy Studies*, 32(4): 461-478.
- Hagedoorn, J., Link, A.N., Vonortas, N.S. (2000). Research partnerships. *Research Policy*, 29(4-5): 567-586.
- Hall, B.H. (2002). The financing of research and development. *Oxford Review of Economic Policy*, 18: 35-51.

- Holmström, B., Tirole, J. (1997). Financial intermediation, loanable funds, and the real sector. *Quarterly Journal of Economics*, 112: 663-691.
- Jaffe, A.B., Newell, R.G., Stavins, R.N. (2005). A tale of two market failures: Technology and environmental policy. *Ecological Economics*, 54(2-3): 164-174.
- Katz, M.L. (1986). An analysis of cooperative research and development. *Rand Journal of Economics*, 17(4): 527-543.
- Magnatti, P., Ramella, E., Trigilia, C., Viesti, G. (2005). *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*. Bologna: Il Mulino.
- Maskell, P. (2005). Towards a knowledge based theory of the geographic cluster. *Industrial and Corporate Change*, 10 (4): 921-43.
- Ministero dello sviluppo economico (2012). *Relazione annuale sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*. Roma: MISE.
- Peneder, M. (2008). The problem of private under-investment in innovation: A policy mind map. *Technovation*, 28: 518-530.
- Prota, F., Viesti, G. (2013). *Senza cassa. Le politiche per lo sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*. Bologna: Il Mulino.
- Scalera, D., Zazzaro, A. (2010). L'economia del Mezzogiorno. Nuova politica regionale, crisi globale e federalismo fiscale. In Guerra, M.C., Zanardi, A., *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2010*. Bologna: Il Mulino.
- Spence, M. (1984). Cost reduction, competition, and industry performance. *Econometrica*, 52 (1): 101-121.
- Stiglitz, J.E., Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *American Economic Review*, 71: 393-410.
- Svimez (2012). *Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno*. Roma.
- Takalo, T. (2009). Rationales and instruments for public innovation policies. *Discussion Papers 1185*, The Research Institute of the Finnish Economy.
- Takalo, T., Tanayama, T. (2010). Adverse selection and financing of innovations: Is there need for R&D subsidies? *Journal of Technology Transfer*, 35: 16-41.
- Viesti, G. (2011). Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno negli ultimi 20 anni: scelte e risultati. *Economia e Politica Industriale*, 38(4): 95-137.
- Woolthuis, R.K., Lankhuizen, N., Gilsing, V. (2005). A system failure framework for innovation policy design. *Technovation*, 25(6): 609-619.

www.invitalia.it

www.mise.it

www.miur.it

www.opencoesione.gov.it

www.poienergia.it

www.ponrec.it

siti regionali dei POR FESR, PAR FAS