

10. Il territorio nelle politiche per le imprese e l'innovazione delle regioni italiane

di Annalisa Caloffi, Marco Mariani e Luca Rulli

1. Introduzione

Il recente dibattito sulle politiche di coesione *place-based* e, nell'ambito delle politiche industriali e per l'innovazione, sulle strategie di *smart specialization* [Barca 2009; Foray *et al.* 2009, 2012; Barca *et al.* 2012; Capello 2014] ha riaperto l'interesse nel nostro paese sulle unità territoriali di intervento delle politiche per lo sviluppo. In questo contributo adotteremo un punto di vista circoscritto sullo sviluppo e sulle politiche che lo promuovono, limitato agli aspetti relativi all'industria. Tralascieremo invece le pur importanti argomentazioni relative agli squilibri che lo sviluppo, o la sua mancanza, possono generare, creando disuguaglianza ed esclusione sociale. La scelta di concentrare l'attenzione sulle politiche industriali per lo sviluppo è motivata dal nostro desiderio di individuare, con alcuni dati recenti, il peso relativo che gli interventi più orientati al territorio hanno avuto sul complesso degli interventi per le imprese e l'innovazione realizzati nelle regioni italiane.

L'opportunità di inserire dei target territoriali nelle politiche per le imprese e l'innovazione può essere giustificata secondo diverse prospettive. Ovviamente, molti interventi pubblici hanno effetti relativamente circoscritti in termini spaziali. Per rimanere nel campo delle politiche industriali, possiamo ricordare la creazione di incubatori, infrastrutture logistiche o centri di servizio alle imprese. Nella creazione di questo tipo di infrastrutture, considerazioni di tipo territoriale entrano necessariamente in gioco. Tali considerazioni possono portare i governi (nazionali o regionali) a fare scelte di tipo diverso: rafforzare i territori forti, per creare agglomerazioni rilevanti e competitive, oppure stimolare lo sviluppo e dunque la convergenza delle aree più svantaggiate. Come molti hanno osservato, il recente documento della World Bank [2009], si rifa al primo approccio. L'idea sottostante al documento è quella che lo sviluppo di alcune agglomerazioni importanti sia in grado di generare, per un effetto di trascinamento, sviluppo anche nelle aree circostanti¹.

¹ Per alcune posizioni critiche rispetto al documento della World Bank si vedano, tra gli altri: Scott [2009], Rigg *et al.* [2009].

Esempi del secondo tipo di impostazione sono contenuti nei molti documenti di politica regionale realizzata dal governo nazionale negli anni dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno o su molti dei documenti comunitari che costituiscono la base per la realizzazione di politiche di coesione [Prota e Viesti 2012].

L'adozione di un approccio territoriale alle politiche industriali, tuttavia, non si esaurisce nell'individuare i target territoriali degli interventi. Un noto articolo di Giacomo Becattini del 1979, intitolato *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dall'economia industriale* definisce tale impostazione. Le politiche sono territoriali perché esistono luoghi compatti di industria che hanno proprie specificità istituzionali, tecnologiche e produttive (nei modi di produrre, nelle norme sociali che stanno alla base degli scambi economici, ecc.). Dato il ruolo che tali specificità assumono nei processi produttivi, l'azione politica di promozione dello sviluppo dovrebbe adattarsi a queste e valorizzarle, rafforzando tra le altre cose la produzione di beni pubblici specifici a quei luoghi d'industria [Belandi 2006]². Com'è noto, questo tipo di approccio, sviluppato inizialmente all'interno della letteratura italiana sui distretti industriali, è stato successivamente recepito in molti filoni di letteratura sull'innovazione e lo sviluppo economico regionale [Maillat 1991; Cooke *et al.* 2004; Asheim e Gertler 2005; Maskell 2005; Boschma 2005], alcuni dei quali hanno largamente influenzato l'azione di *policy-makers* operanti a vari livelli. Si pensi, per esempio, al concetto di sistema regionale di innovazione adottato a livello europeo.

Anche le recenti proposte di politiche *place-based* e di strategie per una *smart specialization* (di seguito, S3) hanno molti punti di contatto con la letteratura precedentemente citata. Il più importante è appunto costituito dal fatto che, in entrambi gli approcci (*place-based* o S3), i territori non sono visti come meri recettori passivi delle politiche, ma come parte attiva nella loro formazione, condizione questa necessaria affinché le specificità sociali, istituzionali ed economiche di cui sono sede siano tenute in conto e, se opportuno, valorizzate nel disegno degli interventi. Per esempio, norme sociali radicate in un territorio possono ostacolare l'imprenditorialità e quindi condannare la comunità locale ad un ritardo nel suo sviluppo economico. Oppure, le comunità industriali locali possono essere intrappolate in *lock-in* co-

² Si ricorda, tuttavia, che in questo articolo, l'autore non proponeva «... un'unica griglia di lettura della realtà produttiva in termini di “distretti industriali compatti”, circondati da deserti industriali in cui svetta qua e là qualche “cattedrale”, ma un doppio spaccato: secondo settori tecnologicamente definiti, dove le economie di localizzazione sono così diluite da abbracciare spazi molto ampi e secondo “distretti industriali”, ovunque se ne diano le condizioni» (*ibidem*, 21).

gnitivi di vario tipo e quindi non riuscire a innovare e saltare su nuove traiettorie di sviluppo. In tutti questi casi, le politiche possono cercare di intervenire per provare a modificare le regole del gioco locali e cercare di interrompere alcuni dei circoli viziosi in cui il sistema locale è intrappolato.

In questo capitolo verificheremo se e in che misura unità di tipo territoriale sono entrate nelle politiche per le imprese e l'innovazione attuate in Italia negli ultimi anni, prima dell'affermazione dell'approccio S3 e della riproposizione di quello *place-based*. L'Italia è un paese interessante perché, soprattutto nelle sue aree depresse, ha visto l'attuazione di diversi strumenti di programmazione negoziata e territorializzata già a partire dagli anni Ottanta, strumenti che si sono posti nel solco di prassi di contrattazione tra Stato e grandi imprese in uso già nei decenni precedenti [Prezioso e Servidio 2011]. È il caso, per esempio, dei contratti di programma utilizzati in alcune regioni del Mezzogiorno per realizzare specifici piani progettuali volti a consentire la localizzazione di imprese (o gruppi di imprese) manifatturiere esterne nell'area e quindi per sostenere l'occupazione e lo sviluppo locale³. Questi strumenti sono stati inizialmente utilizzati soltanto nelle regioni del sud ma, in seguito alla legge 662/1996, hanno potuto trovare qualche applicazione anche al di fuori di tali contesti. Ai contratti di programma si sono poi aggiunti i contratti d'area riservati alle aree in crisi industriale (legge 662/1996), che puntano ancora una volta su interventi di incentivazione alle imprese intenzionate a investire, i contratti di localizzazione per l'attrazione di grandi investimenti privati o esteri (dal 2002) e i patti territoriali (legge 341/1995), i quali prevedono invece l'accordo tra più soggetti pubblici e privati per la realizzazione di un programma di investimenti, sia industriali che infrastrutturali, volti a rendere le condizioni contestuali locali più favorevoli a uno sviluppo autopropulso [Viesti 1995]. Questi strumenti hanno nel loro complesso trovato una certa diffusione, ma il loro effettivo successo nel promuovere lo sviluppo locale è argomento molto dibattuto [per esempio: Magnatti *et al.* 2005; Bianchi *et al.* 2008; Giunta 2010; Accetturo e De Blasio 2012; Andini e De Blasio 2013]⁴. Un ulteriore elemento che li accomuna, in linea con i principi ispiratori della cosiddetta «nuova programmazione», è l'idea

³ Dalla seconda metà degli anni Novanta i contratti di programma vengono estesi ad altri settori (turismo, agricoltura e pesca) e viene ammessa la possibilità che la parte contraente privata sia non solo una grande impresa ma anche consorzi di piccole e medie imprese o rappresentanze dei distretti industriali.

⁴ Esistono poi contenitori di interventi fortemente agganciati al territorio, come i programmi territoriali integrati (ma anche programmi per le aree urbane, programmi per lo sviluppo locale, ecc.), che in anni recenti sono stati emanati in molte regioni italiane. Tuttavia, dato che questi strumenti non sono

che la predisposizione degli interventi veda il coinvolgimento e la collaborazione fra livelli istituzionali centrali e decentrati, tra cui le regioni, le province e i comuni interessati [Del Monte 1998; Giunta 2010; Prota e Viesti 2012].

Un altro tipo di intervento allo stesso tempo industriale e territoriale, che però è prevalentemente rimasto solo sulla carta, è quello in favore di distretti industriali. Già a partire dai primissimi anni Novanta, il *policy-maker* nazionale ha previsto la possibilità di realizzare politiche integrate in questi contesti, secondo un modello che per molti versi potrebbe essere considerato un prototipo di politica *place-based*. Secondo quanto stabilito dal legislatore nazionale nel 1991, le regioni avrebbero infatti dovuto finanziare la realizzazione di progetti integrati di sviluppo elaborati dai distretti stessi, quindi specifici a questi luoghi d'industria. Questi progetti avrebbero potuto coprire una serie di ambiti di interesse del territorio, dalla formazione all'innovazione, dallo sviluppo industriale alla protezione dell'ambiente. L'uso del condizionale è d'obbligo, dato che queste politiche sono quasi sempre rimaste imbrigliate in un complicato passaggio politico e istituzionale e solo di rado hanno visto la luce [Bellandi e Caloffi 2009].

In quanto segue analizziamo l'azione delle regioni italiane in materia di politiche per le imprese e l'innovazione nel periodo di programmazione 2007-2013. Il peso relativo degli interventi caratterizzati da un approccio «territoriale» è valutato con riferimento ai fondi Fesr (Fondo europeo per lo sviluppo regionale) e Fas (dal 2011 ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione) da esse messi a bando.

Ricordiamo che a fronte di forme di intervento esplicitamente territoriali come quelle relative ai distretti industriali o alla programmazione negoziata – quest'ultima ha continuato a trovare attuazione nel periodo 2007-2013 – non si hanno soltanto interventi per le imprese in cui la dimensione territoriale è completamente assente. Infatti, come già detto, una caratteristica emergente delle politiche per l'innovazione attuate nelle regioni italiane ed europee, come pure delle politiche nazionali, è quella di ispirarsi almeno in parte a paradigmi cooperativi [Bozeman 2000] o sistemici che trovano spesso una sintesi nel concetto di cluster, polo, rete o sistema innovativo, concetti questi che in linea di principio si rifanno all'idea dei vantaggi di prossimità e che pertanto non possono essere considerati privi di una caratterizzazione territoriale. Discuteremo più nel dettaglio di questi approcci nel paragrafo 2.

Dopo aver presentato, nel paragrafo 3, i nostri dati e la metodologia seguita per raccogliarli, andremo a verificare il peso delle tipologie di intervento che hanno almeno un certo grado di radicamento

parte integrante del mondo delle politiche per l'impresa e l'innovazione, essi verranno esclusi dalla nostra analisi.

territoriale nelle scelte attuate dalle regioni italiane nel periodo 2007-2013. Come vedremo nel paragrafo 4, alcune di queste unità di *policy* a base territoriale vedono una significativa affermazione, soprattutto in alcune regioni del centro-nord, dove meno diffuso è il ricorso a pratiche di programmazione negoziata. Questa affermazione, come si argomenterà nel paragrafo conclusivo, riguarda soprattutto alcune evoluzioni e accezioni di strumenti *cluster-based* potenzialmente utili a promuovere processi di *upgrading* tecnologico, mentre in queste medesime regioni non è stata sostanzialmente recuperata l'idea iniziale degli interventi integrati che avrebbe dovuto caratterizzare le vecchie politiche per i distretti industriali.

2. Il territorio nelle politiche per le imprese e l'innovazione

La letteratura sull'innovazione ha da tempo riconosciuto l'importanza dei contesti locali come sede di relazioni generative di innovazione. Come molti autori hanno più volte sottolineato, la prossimità spaziale è uno degli elementi facilitanti quel trasferimento di idee, conoscenze, competenze, che non sono codificabili entro messaggi trasmissibili a distanza, né facilmente comprensibili da agenti immersi in contesti socio-economici diversi da quelli di origine [Asheim e Gertler 2005; Boschma 2005; Maskell 2005]. Com'è noto, queste posizioni teoriche hanno influenzato in più modi le politiche per le imprese realizzate in vari paesi. La diffusione di concetti quali cluster, polo innovativo, sistema innovativo locale e regionale, distretti industriali e distretti tecnologici all'interno delle politiche per l'innovazione costituisce un evidente riconoscimento dell'importanza del territorio come unità di intervento delle politiche. Naturalmente, lo scenario locale, seppur importante, non deve essere visto come un sistema di relazioni e di valori completamente autosufficiente. Anzi, la disponibilità a recepire conoscenze provenienti dall'esterno è molto importante affinché un luogo di produzione possa qualificare le proprie basi di conoscenza, scongiurare il rischio di *lock-in* cognitivo ed evitare di rimanere preda del conservatorismo [Bathelt *et al.* 2004; Asheim *et al.* 2006; Martin 2010].

Non tutte le unità di politica sopra ricordate possono essere considerate dei buoni esempi di politiche *place-based* per l'innovazione, almeno non nella veste in di politiche integrate destinate a uno specifico e ben delimitato territorio [Barca 2009]. Se, per esempio, le vecchie (e quasi mai attuate) politiche per i distretti industriali italiani erano riferite a oggetti sistemici radicati in un luogo ben definito⁵, nei quali si sa-

⁵ Il territorio, in quel caso, era rappresentato da un'aggregazione di comuni inseriti nello stesso sistema locale del lavoro o in più sistemi locali del

rebbero potute implementare politiche integrate, lo stesso non può dirsi per le attuali politiche rivolte ai distretti produttivi né, come si vedrà poco più avanti, per i distretti tecnologici o i poli innovativi.

Rispetto all'idea iniziale di distretto industriale, il vincolo della concentrazione territoriale delle unità di intervento si è allentato nello spazio di pochi anni: la legge finanziaria del 2006 (legge 23 dicembre 2005, 266) definisce i distretti produttivi come «libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e sul piano funzionale». Inoltre, per questi distretti non sono previsti degli interventi integrati simili a quelli dei «vecchi» distretti, ma, per lo meno al momento, solo dei vantaggi di ordine fiscale.

Prendiamo poi i più recenti interventi sui poli innovativi realizzati dalle regioni italiane [Caloffi e Mariani 2011]. Nella maggior parte dei casi, questi poli non hanno confini territoriali nettamente definiti, ma consistono in aggregazioni di università, imprese, fornitori di servizi innovativi e altri agenti, che possono anche essere localizzati in aree diverse, seppur comprese entro i confini della politica regionale (o nazionale)⁶. Il target, in queste politiche, è in primis di tipo tecnologico e non territoriale. Non rivolgendosi a «veri» territori, ai poli non sono rivolte politiche integrate. Lo stesso tipo di ragionamento vale per distretti tecnologici, cluster innovativi, distretti ad alta tecnologia e altri simili oggetti di politica che negli ultimi anni sono apparsi nell'agenda delle regioni italiane o del *policy maker* nazionale [Del Monte 2014]⁷.

Tuttavia, il fatto che non possa essere stabilita una corrispondenza univoca tra un polo o un distretto e un territorio ben circoscritto non significa che questi oggetti di *policy* siano privi di una base territoriale. Anzi, come osservano Bianchi e De Maggio [2012] a proposito dei distretti tecnologici, è implicito che certi tipi di competenze e conoscenze scientifico-tecnologiche affini o complementari, come pure il capitale umano che ne è portatore, siano spesso co-localizzati in certi

lavoro contigui dove si verificavano le condizioni previste dall'Istat per la definizione di distretto industriale.

⁶ Fatta salva la libertà dei poli di avere relazioni di vario tipo con agenti localizzati in ogni parte del mondo, solo i soggetti aventi sede legale nella regione possono beneficiare dei finanziamenti collegati all'esistenza del polo.

⁷ Nella recente politica nazionale i distretti ad alta tecnologia sono definiti come «aggregazioni su base territoriale di imprese, università ed istituzioni di ricerca, guidate da uno specifico organo di governo, focalizzate su un numero definito e limitato di aree scientifico-tecnologiche strategiche, idonee a sviluppare e consolidare la competitività dei territori di riferimento e raccordate con investimenti di eccellenza esistenti in altre aree territoriali del paese» (Pon regioni convergenza 2007-2013, bando Miur «Distretti e laboratori» del 29 ottobre 2010).

luoghi intorno a università, laboratori di ricerca applicata pubblici e privati, cluster di imprese innovative⁸.

Anche nel caso delle recenti politiche ispirate alla S3, il contesto di riferimento è, genericamente, quello delle regioni amministrative. La regione è, infatti, la sede di ricomposizione delle reti innovative che dovrebbero svilupparsi tra cluster diversi e specializzazioni (tecnologiche, settoriali) diverse. Tuttavia, i motori dello sviluppo sono sempre costituiti dai vari cluster innovativi (poli, distretti) che all'interno della regione si formano.

Uscendo dall'ambito delle politiche per l'innovazione, troviamo poi altri interventi a base territoriale che vedono coinvolte le imprese. Ci riferiamo, in primo luogo, a strumenti della programmazione negoziata quali i contratti di programma o di localizzazione, utilizzati per realizzare specifici piani progettuali volti a l'insediamento di nuove iniziative economiche in aree depresse, ad esempio la localizzazione di alcune sedi di grande impresa, idonee a dare un impulso all'occupazione e indirettamente a promuovere attivazione economica su scala locale [Cerrito 2010; Giunta e Mantuano 2010]. La logica di questi interventi, inizialmente ispirata dai poli *à la* Perroux, è quella di puntare su un avvio esogeno dello sviluppo industriale. L'intervento non è – di per sé – integrato e secondo alcuni proprio in questo risiederebbe la sua debolezza. Senza una adeguata serie di misure di intervento sul sistema locale volte a creare dei contesti vitali (interventi sulla formazione, infrastrutture, ecc.) vi è il rischio che l'impresa esterna non si radichi nel territorio e rimanga presente condizionatamente alla persistenza di condizioni di vantaggio create dalle politiche (vantaggi fiscali in primo luogo) [Magnatti *et al.* 2005; Trigilia 2005].

In estrema sintesi, possiamo identificare diversi tipi di politiche per le imprese e per l'innovazione in cui il territorio entra in vario modo:

a) gli interventi principalmente volti a una riqualificazione contestuale e alla generazione di economie esterne, nei quali le imprese sono solo uno degli attori coinvolti, spesso non il principale, nei processi di cambiamento desiderati. Questa categoria, che comprende ad esempio i patti territoriali, Pius per aree urbane e altri programmi di intervento integrato territoriale [Carpineti *et al.* 2011];

b) politiche che mirano a ridurre gli squilibri territoriali facendo leva soprattutto sulle imprese, come avviene ad esempio nel caso dei contratti di programma, di localizzazione e d'area [*ibidem*];

c) politiche per promuovere lo sviluppo di agglomerazioni industriali esistenti, come i distretti industriali o i distretti produttivi. Si tratta dei *sequel* delle vecchie politiche per i distretti industriali, ov-

⁸ Si veda in proposito anche l'analisi di Ardovino e Pennacchio [2012].

vero delle politiche per i distretti produttivi che sono state lanciate dal *policy maker* nazionale nel 2005 ma che sono ancora in corso di definizione [Bellandi e Caloffi 2009];

d) politiche che stimolano lo sviluppo di poli (di eccellenza) nella ricerca e innovazione. Questa tipologia di intervento riguarda la promozione di poli, cluster innovativi, distretti tecnologici e simili, che operano in particolari intrecci di tecnologie e settori. Come già osservato, non necessariamente si tratta di poli territorialmente ben definiti, anche se in genere esiste una polarizzazione territoriale degli attori e delle competenze su cui il polo o distretto si basa;

e) politiche di promozione di reti tra poli innovativi, o tra poli innovativi e territori in ritardo di sviluppo. Si tratta degli interventi ispirati alla logica della S3 e che troveranno applicazione nella prossima stagione di programmazione dei fondi comunitari [Capello 2014].

La nostra analisi empirica, descritta nei paragrafi successivi, si concentrerà sulle scelte attuate dalle regioni italiane nell'ambito delle politiche per le imprese e l'innovazione da esse implementate nell'arco temporale di programmazione dei fondi comunitari 2007-2013. Per questo motivo, ci concentreremo soprattutto sugli interventi regionali relativi al punto d identificato sopra.

3. Dati e metodologia di analisi

Allo scopo di identificare se e in che misura il territorio entra nelle politiche regionali realizzate dalle regioni italiane nel periodo di programmazione dei fondi comunitari appena concluso (2007-2013) abbiamo effettuato le seguenti scelte.

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 dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr) e dei Programmi attuativi regionali (Par) del Fondo di agevolazione per le aree sottoutilizzate (Fas)⁹. In questo modo, non abbiamo voluto osservare i propositi delle regioni (rappresentati dalle linee programmate), ma ciò che esse hanno effettivamente scelto di attuare. Per completezza, abbiamo anche considerato le politiche nazionali. Per l'analisi di tali politiche abbiamo preso in considerazione, sia gli interventi attuati nell'ambito dei programmi destinati alle quattro regioni dell'Obiettivo Convergenza (Ca-

⁹ Le fasi di raccolta e di prima analisi dei dati hanno beneficiato, nell'anno 2012, di un'apposita borsa di studio, conferita in onore di Giuliano Bianchi dall'Associazione italiana di scienze regionali (Aisre) in collaborazione con Irpet.

labria, Campania, Puglia e Sicilia, da ora in poi denominate, per brevità, regioni convergenza) denominati Pon – R&C (Programma operativo nazionale «Ricerca e competitività») e Poi (Programma operativo interregionale «Energie rinnovabili e risparmio energetico»), sia tutti gli interventi avviati a partire dal 2007 connessi al sostegno di imprese e innovazione e riferiti all'intero territorio nazionale¹⁰.

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 l'ammontare delle risorse su di essi allocate (attivate). Queste ultime hanno rappresentato la nostra unità di misura per effettuare la comparazione delle politiche. L'ammontare di risorse attivate è tendenzialmente diverso da quello delle risorse in ultimo erogate. Queste ultime sono state recentemente documentate dal ministero dello Sviluppo economico nell'ambito del progetto OpenCoesione (www.opencoesione.gov.it), e sono oggetto di continuo aggiornamento. In linea generale si è comunque verificata la coerenza tra il nostro lavoro e la documentazione presentata dal ministero relativamente agli interventi di interesse¹¹.

Dei vari bandi, abbiamo cercato di osservare le seguenti caratteristiche: obiettivi specifici delle politiche, forma dell'incentivo, durata dei progetti agevolabili, ammontare massimo dei progetti agevolabili, beneficiari degli incentivi, dimensione delle imprese agevolabili, modalità di ammissione all'incentivo. Oltre a queste informazioni, per la cui spiegazione di dettaglio si rinvia a Caloffi *et al.* [2013] e Mariani *et al.* [2013], abbiamo considerato i target delle politiche, distinti in target settoriali, tecnologici, territoriali. Cosa sia da intendersi per target territoriale nel contesto osservato è stato già chiarito nei paragrafi precedenti. Oltre ai contratti di programma, consideriamo come interventi con base territoriale anche le politiche per i poli, cluster, distretti tecnologici e simili. Anche se i finanziamenti per questi tipi di unità non sono riservati a agenti che risiedono in determinati territori sub-regionali (per esempio, in determinati sistemi locali del lavoro), l'aggancio al contesto territoriale è molto spesso implicito, dato che, per esempio, promuovere l'optoelettronica in regione Toscana significa intervenire sul cluster fiorentino [Lazzeretti *et al.* 2011], mentre promuovere l'aerospaziale in Lazio vuol dire andare a intervenire soprattutto su un territorio compreso nella provincia di Roma [Caroli 2006]. Di fatto, quindi, è nella realtà delle cose che gli interventi sopra ri-

¹⁰ L'osservazione di tutti i bandi termina nell'agosto del 2012.

¹¹ Per ulteriori analisi sulle politiche realizzate dalle regioni italiane si veda Brancati [2012].

TAB. 1. *Unità di intervento delle politiche regionali per l'impresa e l'innovazione*

Regioni italiane	Unità di intervento delle politiche	Specificazione dei target settoriali e tecnologici
Abruzzo	Poli di innovazione; filiere	Agro-alimentare, automotive, Ict, costruzioni, servizi avanzati, tessili e calzature, turismo
Basilicata	Polo di innovazione (*)	Agro-biotecnologie
Calabria	Poli di innovazione	Logistica e trasporti, biotech, beni culturali, Ict, agro-alimentare, energie rinnovabili
Campania	Distretti tecnologici; poli di innovazione	Agro-alimentare, Ict, biotech, meccanica avanzata, energie rinnovabili e tecnologie ambientali
Emilia-Romagna	Tecnopoli, distretti produttivi, distretti tecnologici	Meccanica avanzata, agro-alimentare, costruzioni, biotech, energie rinnovabili, Ict, nanotecnologie
Friuli Venezia Giulia	Distretti tecnologici; network innovativi	Biotech, nautica, domotica
Lazio	Poli di innovazione; filiere	Aerospazio, nautica, multimedia, Ict, cartario, ceramica
Liguria	Poli di innovazione	Logistica, energie rinnovabili, biotech, meccanica avanzata, biologia marina
Lombardia	Reti, cluster tecnologici lombardi, <i>smart cities and communities</i> (*)	Agri-food, aerospazio, chimica verde, energia, fabbrica intelligente, mobilità, scienze della vita, tecnologie per le <i>smart communities</i> (tutte quelle incluse nei bandi nazionali), tecnologie per gli ambienti di vita
Marche	Filiere; aree di specializzazione produttiva/sistemi di produzione locale;	Ict
Molise	Filiere	Agro-alimentare, mobili, nautica, meccanica-automotive, biotech, tessili, energie rinnovabili, Ict
Piemonte	Poli di innovazione	Aerospazio, biotech, agro-alimentare, automotive
Puglia	Distretti tecnologici; poli di innovazione; partnership tecnologiche pubblico-private	Agro-alimentare, Ict, biotech, meccanica avanzata, energie rinnovabili e tecnologie ambientali

TAB. 1. (segue)

Regioni italiane	Unità di intervento delle politiche	Specificazione dei target settoriali e tecnologici
Sardegna	Filiere; Sistemi di produzione locale; network di Pmi	Marmo, logistica, Ict, nautica, agro-alimentare, biotech, moda
Sicilia	Filiere	Ict, nuovi materiali e nanotecnologie, biotech, energie rinnovabili, agro-alimentare, logistica e trasporti
Toscana	Poli di innovazione	Industrie della moda, cartario, marmo, nautica e biologia marina, mobili, energie rinnovabili, scienze della vita, Ict e robotica, nanotecnologie, città sostenibili, optronica, meccanica avanzata
Trento	Distretti tecnologici; poli di innovazione; filiere	Energie rinnovabili, Ict
Umbria	Poli di innovazione	Energie rinnovabili, biotech, meccanica avanzata, nuovi materiali, nanotecnologie
Valle d'Aosta	Filiere; Piattaforme tecnologiche	Logistica, Ict, meccanica avanzata, nuovi materiali, biotech, energie rinnovabili e tecnologie <i>green</i>
Veneto	Reti innovative, aggregazioni di imprese, distretti, meta distretti	Agro-alimentare, termomeccanica, informatica, logistica, moda e calzature, marmo, gomma e plastica
Italia	Distretti ad alta tecnologia; Cluster tecnologici; distretti produttivi; rete; filiera	Biotech, agro-alimentare, <i>smart communities</i> , logistica, aereo spazio, energie rinnovabili, IT-automazione
Italia – regioni dell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia)	Distretti ad alta tecnologia; smart cities and communities Cluster tecnologici; distretti produttivi; contratti di sviluppo; rete; filiera; smart cities and communities	Logistica e trasporti, beni culturali, Ict, agro-alimentare, meccanica avanzata, energie rinnovabili

Legenda: La tabella si riferisce alle unità di politica adottate dalle regioni italiane nei bandi relativi ai fondi Fesr e Fas. Si considerano, inoltre, le unità definite a livello nazionale per le regioni Obiettivo Convergenza e per le altre regioni. Le regioni che non sono presenti non hanno adottato particolari unità di politica che possono essere definite «a base territoriale».

(*) Le unità di intervento contrassegnate con l'asterisco sono state istituite e/o finanziate successivamente al periodo osservato nell'analisi.

Fonte: Elaborazione degli autori.

cordati si «territorializzano». L'aggancio al territorio è ovviamente più forte nelle politiche regionali di quanto non accada in quelle nazionali. I nuovi distretti tecnologici, i cluster nazionali, le *smart cities* mirano infatti a costruire o rafforzare delle reti di eccellenza tra diversi agenti su scala nazionale, più che a sostenere lo sviluppo di alcuni ben definiti territori. La tabella successiva riepiloga la grande varietà di «oggetti sistemici» definiti dalle regioni italiane, che mostrano vari gradi di aggancio al territorio. Le politiche rivolte a questi oggetti intendono sia stimolare nuove agglomerazioni di eccellenza (per esempio i distretti tecnologici) o la formazione di nuove reti tra diversi nuclei di competenze della regione (per esempio reti o poli), sia sostenere lo sviluppo e l'*upgrading* di agglomerazioni esistenti. Essi costituiscono degli esempi degli interventi ricordati nel punto *d* alla fine del precedente paragrafo 2.

Naturalmente, nelle varie linee di politica osservate, i tre diversi tipi di target ricordati sopra (territoriale, tecnologico, settoriale) non sono mutuamente esclusivi. Possiamo infatti avere delle politiche per i poli in cui accanto al principale target tecnologico si ha un (più o meno esplicito, a seconda delle regioni) target territoriale. Lo stesso vale per le politiche per cluster innovativi, distretti tecnologici, reti e filiere che sono state realizzate dalle regioni italiane.

Come si può osservare dalla tabella 1, nell'arco temporale di programmazione 2007-2013 le più diffuse unità di politica a base territoriale sono i poli innovativi o i distretti tecnologici. Il riferimento ai distretti industriali sembra essere quasi scomparso dai bandi di politica delle regioni, mentre nella cassetta degli attrezzi del *policy-maker* nazionale compaiono i distretti produttivi¹². Molto diffuso è il riferimento a filiere innovative o reti innovative di scala regionale o sub-regionale.

4. Il territorio nelle politiche industriali italiane 2007-2013

In quanto segue andiamo ad osservare il peso che gli interventi che abbiamo fin qui considerato come a base territoriale hanno assunto nelle politiche per le imprese e l'innovazione realizzate dalle regioni italiane. Osserveremo anche il peso degli strumenti della programmazione negoziata ricordati in precedenza. La successiva figura 1 mostra il peso che le unità di politica mostrate nella precedente tabella 1 hanno assunto nelle regioni italiane nel periodo osservato. Il peso,

¹² Il riferimento ai distretti industriali è comunque presente in molti documenti accompagnatori ai bandi stessi (per esempio: in alcune dichiarazioni dei *policy-maker*).

come detto in precedenza, corrisponde all'ammontare di risorse ex Fesr e Fas che le regioni italiane hanno messo a bando per realizzare politiche per le imprese e l'innovazione. Come si vede dalla figura 1, esistono differenze anche rilevanti tra le regioni, ma in media il peso degli interventi che hanno una certa base territoriale rappresenta circa il 20% delle risorse totali.

A questi interventi si aggiungono quelli regionalizzati, destinati alle regioni convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia) e attuati nell'ambito dei programmi di competenza nazionale (Pon – R&C e Poi), i cui importi non siamo sempre in grado di suddividere per regione¹³. Per questo motivo, essi non sono inclusi nel grafico precedente. Alcuni degli interventi realizzati con fondi ex Pon o Poi sono rivolti alla promozione di diversi tipi di sistemi innovativi (i cluster, i distretti, le *smart cities*). Altri interventi, rivolti a sostenere l'attività innovativa di imprese in forma singola, prevedono delle riserve di fondi destinate ai distretti produttivi. In particolare, considerando il complesso delle regioni convergenza, si osserva che circa la metà dei fondi ex Pon o Poi messi a bando (48%) è relativa a politiche che hanno come obiettivo il supporto a distretti ad alta tecnologia o distretti produttivi, filiere, cluster o reti [Cersosimo e Viesti 2013; *infra*; Del Monte 2014]. Il risultato è che in regioni come la Campania o la Basilicata l'incidenza dei fondi destinati a politiche che hanno un aggancio territoriale è non trascurabile, anche se questo non risulta dalla figura 1.

Oltre agli interventi riepilogati nella figura 1, ne esistono altri rivolti al supporto del trasferimento tecnologico, con particolare riferimento a pratiche di ricerca e sviluppo collaborativa che non sono considerate esplicitamente nella figura dal momento che, dal punto di vista teorico, esse non trovano il loro riferimento principale nei presupposti illustrati nel paragrafo 2. Tuttavia, anche se questi interventi non hanno un esplicito target territoriale, essi potrebbero in parte andare a sostenere l'attività di soggetti che sono inseriti in poli o cluster innovativi. Per esempio, nella regione Veneto, un volume abbastanza consistente di risorse è stato destinato alla promozione di varie forme di collaborazione tra piccole e medie imprese o tra piccole e medie imprese e università. Lo stesso vale per la Toscana o la Lombardia. Si ricorda inoltre che in queste ultime regioni, così come nelle altre regioni italiane, sono ovviamente all'opera gli interventi nazionali rivolti al sostegno di distretti ad alta tecnologia, distretti produttivi e gli altri tipi di strumenti menzionati nella precedente tabella 1.

¹³ Questo perché nella maggior parte degli interventi relativi al Pon – R&C e al Poi le risorse messe a bando non sono ripartite tra le quattro regioni Convergenza.

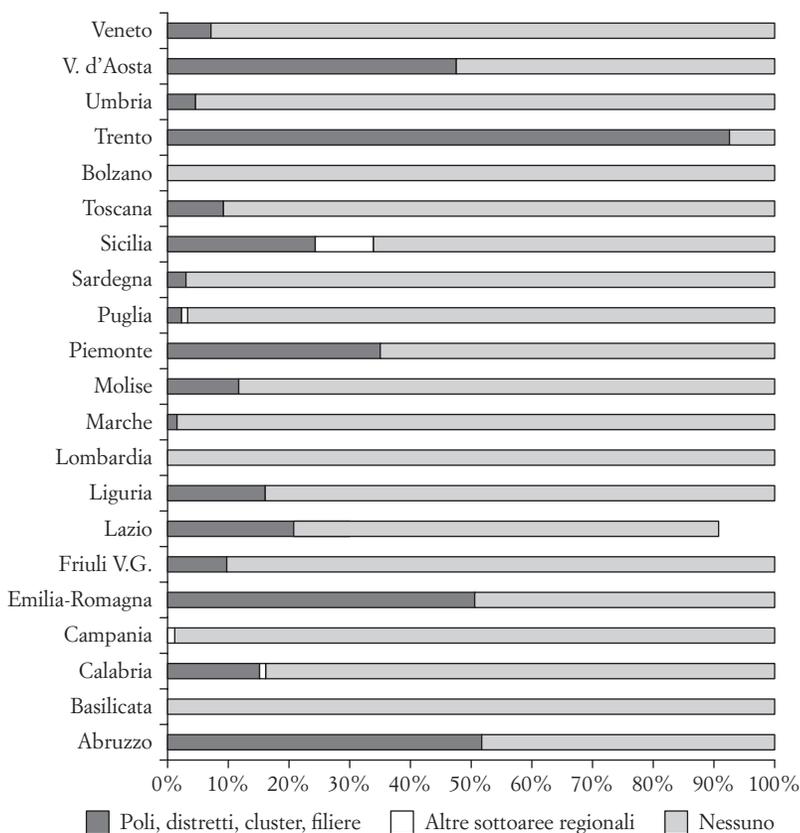


FIG. 1. Incidenza delle politiche per i poli sul totale delle politiche per l'impresa e l'innovazione realizzate con fondi Fesr e Fas.

Legenda: In nero sono identificati i fondi messi a bando per la realizzazione di politiche per i poli, cluster e simili implementate dalle regioni italiane con fondi Fesr e Fas 2007-2013. La parte in grigio include il complemento a uno di queste politiche realizzate con i soli fondi Fesr e Fas 2007-2013.

Fonte: Elaborazione degli autori.

Come già ricordato, i tipi di politiche su cui concentriamo questa analisi si intrecciano in vario modo con target di tipo settoriale o tecnologico. Per capire come, nella figura successiva si riporta il confronto tra l'incidenza dei fondi Fesr e Fas destinati a interventi a base territoriale con target settoriale o tecnologico definito. Anche in questo caso, come nella precedente figura 1, il totale dei fondi considerati

si riferisce alle politiche per l'impresa e l'innovazione realizzate dalle regioni con i fondi Fesr e Fas (si escludono anche qui i fondi ex Pon e Poi destinati alle regioni convergenza poiché non chiaramente ripartibili tra regioni). Un target è stato considerato definito se nel bando vengono specificati gli ambiti territoriali e/o settoriali o tecnologici a cui l'attivazione di risorse si rivolge.

La tabella mostra che esiste un gruppo abbastanza numeroso di regioni (soprattutto quelle del sud, ma anche il Friuli Venezia-Giulia, il Veneto e la Liguria) in cui l'incidenza degli interventi aventi uno specifico target – sia esso una base territoriale o un bacino di potenziali beneficiari definito secondo un criterio settoriale o tecnologico – sul totale delle risorse messe a bando è relativamente contenuta (inferiore al 30%)¹⁴. Queste regioni, pertanto, attuano soprattutto politiche ad ampio raggio, rivolte a tutte le imprese di tutti i settori e contesti territoriali. Esiste poi un gruppo di regioni che privilegia l'introduzione di target di tipo settoriale o tecnologico rispetto a quelli di tipo territoriale. Si tratta, per esempio, della Lombardia, della Toscana o delle Marche in cui buona parte delle politiche per l'impresa e l'innovazione cerca di puntare su particolari settori o ambiti tecnologici. Esiste poi un terzo gruppo di regioni, tra cui l'Emilia-Romagna o l'Abruzzo, in cui oltre a target di natura settorial-tecnologica esistono anche target territoriali. Si tratta di regioni la cui politica per l'innovazione ha puntato con particolare forza sul sostegno allo sviluppo di poli innovativi operanti in particolari ambiti.

Per concludere, si osserva che 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 dei contratti di programma. Il valore delle risorse stanziato 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), seguita da: Puglia (23%), Calabria (14%), Sicilia (14%) e infine Sardegna (5%). Il fenomeno, tuttavia, non appare confinato alle regioni del sud, perché anche altre regioni del centro-nord hanno sperimentato strumenti simili¹⁵.

¹⁴ Come nel caso della precedente figura 1, non si considerano le politiche nazionali o quelle regionalizzate che usano fondi ex Pon e Poi. L'inclusione di questo tipo di fondi provocherebbe uno spostamento verso destra dei punti che rappresentano le regioni convergenza. Come osservato in precedenza, infatti, buona parte degli interventi ex Pon e Poi per le regioni convergenza hanno uno specifico target territoriale.

¹⁵ Per un panorama relativo alla diffusione di questi strumenti fino agli anni 2000 si veda Carpineti *et al.* [2011].

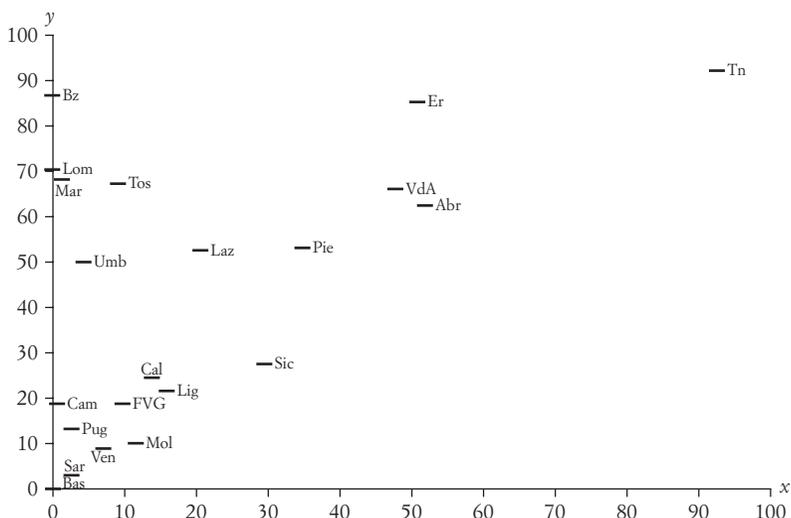


FIG. 2. Incrocio tra target territoriali e target settorial-tecnologico nelle politiche realizzate dalle regioni italiane con fondi Fesr e Fas.

Legenda: Sull'asse delle ascisse (x) è rappresentata l'incidenza dei fondi messi a bando per la realizzazione di politiche per poli, cluster e simili (ovvero, le politiche con target territoriale) sul totale delle politiche per le imprese e l'innovazione implementate dalle regioni italiane con fondi Fesr e Fas 2007-2013. Sull'asse delle ordinate (y) è rappresentata l'incidenza dei fondi messi a bando per la realizzazione di politiche che prevedono un target settoriale o tecnologico sul totale delle politiche per le imprese e l'innovazione implementate dalle regioni italiane con fondi Fesr e Fas 2007-2013. Le regioni sono contrassegnate per mezzo di sigle.

Fonte: Elaborazione degli autori.

5. Conclusione

In questa breve analisi abbiamo cercato di comprendere se e in quale misura le regioni italiane hanno adottato un approccio territoriale nella definizione dei loro interventi di politica industriale, e in particolare quelli a supporto dell'impresa e dell'innovazione.

Per misurare la diffusione di questo approccio in termini empirici, abbiamo operato alcune semplificazioni. Prima fra tutte, abbiamo adottato come *proxy* dell'esistenza di un approccio territoriale il fatto che le regioni abbiano inserito nelle loro politiche dei target che hanno una qualche base territoriale. In linea con la letteratura sull'innovazione, abbiamo considerato unità di politica a base territoriale i cluster, i distretti tecnologici, le reti tra cluster e altri simili «oggetti».

Ciò premesso, la nostra analisi mostra che – non sorprendentemente – i più diffusi target territoriali si riferiscono a sistemi innovativi (per esempio: poli innovativi, distretti tecnologici), mentre si perde il riferimento a distretti industriali o sistemi di produzione locale che era abbastanza diffuso nella precedente stagione di programmazione dei fondi comunitari [Bellandi e Caloffi 2006]. Fatta eccezione per gli strumenti della programmazione negoziata, il territorio cessa di caratterizzare le politiche per l'industria ma entra in modo ben visibile in quelle per l'innovazione.

Il peso di questi interventi a base territoriale varia da regione a regione. Considerando le politiche realizzate dalle regioni con fondi Fesr e Fas si osserva che esiste un gruppo di regioni, formato da alcune regioni del centro e altre del nord che ha con più decisione puntato sullo sviluppo di poli innovativi (per esempio: la regione Emilia-Romagna con i tecnopoli o la regione Piemonte con i poli innovativi), mentre in regioni come la Lombardia si è preferito puntare soprattutto su target di tipo tecnologico.

Nelle regioni del sud, la presenza di target territoriali sembra essere molto bassa. Tuttavia, questa affermazione è incompleta se non si considerano anche le risorse ex Pon e Poi per le regioni convergenza. Dato che queste ultime risorse sono fortemente orientate alla promozione di distretti tecnologici e cluster, le regioni del Mezzogiorno recuperano l'aggancio al territorio attraverso l'azione di quei programmi (ciò avviene in modo molto marcato in Campania). A fronte di queste scelte regionali esistono poi le politiche nazionali che, su tutto il territorio del paese, promuovono oggetti di politica che hanno una certa base territoriale come i distretti produttivi o i distretti ad alta tecnologia. Com'è ovvio, la logica sottostante delle politiche su scala nazionale non è quella di promuovere alcuni territori in particolare, ma quella di creare o rafforzare delle reti di scala nazionale tra vari poli di eccellenza.

In conclusione si osserva che, di fatto, la logica ispiratrice delle politiche regionali 2007-2013 non sembra radicalmente diversa rispetto a quella che aveva già caratterizzato la precedente stagione 2000-2006. Da un lato, le regioni che già avevano orientato le proprie politiche in modo soprattutto settoriale-tecnologico (per esempio: Lombardia, Emilia-Romagna) hanno mantenuto tale orientamento. Dall'altro, le regioni in cui era già diffuso il riferimento a unità di politica a base territoriale (come, per esempio, la Toscana, il Piemonte o l'Abruzzo), continuano a mantenere tali riferimenti. Quello che cambia è il peso che tali unità acquisiscono. Mentre nel passato il riferimento a unità territoriali era soprattutto nominalistico (si pensi alle politiche per i distretti industriali), adesso in molte regioni il peso dei target a base territoriale è non trascurabile. Inoltre, con l'ingresso di unità di tipo territoriale nelle politiche per l'innovazione, anche molte regioni che non avevano un diffuso riferimento ai distretti industriali promuovono oggi i distretti tecnologici.