

Documenti

Questione meridionale e questione industriale: il ruolo della politica industriale

di Luca Cappellani, Riccardo Padovani e Grazia Servidio

1. Premessa

L'intreccio tra la «questione meridionale» e la «questione industriale» è il filo conduttore di questo contributo. Il tema della industrializzazione è sempre stato di fondamentale importanza per lo sviluppo del Sud: del resto è proprio in concomitanza con le fasi in cui tale processo ha assunto maggiore impulso che si osserva una tendenza alla riduzione degli squilibri economici rispetto al resto del Paese ed un miglioramento del tessuto sociale-istituzionale (il cosiddetto «capitale sociale»). È dunque nostra convinzione che la soluzione della «questione meridionale», e quindi del ritardo strutturale dell'area, sia profondamente legata all'ulteriore sviluppo e adeguamento dell'apparato industriale, ancora in gran parte incompleto nonostante la presenza di un tessuto produttivo complesso, con punte di eccellenza in diverse aree.

Sull'arretratezza dell'industria del Sud, incidono sostanzialmente due elementi: uno quantitativo, il basso grado di industrializzazione, e un altro qualitativo, la maggiore frammentazione del tessuto imprenditoriale. Proprio a causa di questi due fattori, l'apparato industriale del Sud accusa forti difficoltà nel conseguire i più elevati livelli di competitività e di internazionalizzazione, imposti dalla crescente globalizzazione e integrazione dei mercati.

Da qui l'attualità dell'esigenza di una politica industriale «allargata», destinata cioè non solo all'apparato manifatturiero (ma anche ai servizi *tradeable*, alle *utilities* e alle costruzioni), che tenga conto di una duplice finalità: favorire l'ulteriore sviluppo del Sud

Si ringrazia l'Editore per aver consentito la pubblicazione del presente contributo, in corso di pubblicazione in A. Giannola, A. Lopes, D. Sarno (a cura di), «I problemi dello sviluppo economico e del suo finanziamento nelle aree deboli», Editore Carocci, Roma. La presente versione, rispetto al testo originale, è stata alleggerita in alcune sue parti.

e, al tempo stesso, sostenere l'adeguamento strutturale del sistema produttivo meridionale alle mutate condizioni dello scenario internazionale.

Nella prima parte di questo lavoro si ripercorre l'evoluzione delle principali fasi che dal 1950 e fino ai nostri giorni hanno caratterizzato la politica industriale regionale (cioè specifica per l'area meridionale), allo scopo di valutare l'efficacia degli interventi messi in campo nelle diverse stagioni e nei differenti approcci dell'intervento pubblico, per sostenere l'industrializzazione del Mezzogiorno.

In una prima fase dell'intervento «straordinario», quella degli anni '50, l'azione pubblica, essenzialmente orientata a migliorare il contesto (infrastrutture e opere agrarie), non favorì che una limitata partecipazione del Sud alla crescita tumultuosa del «miracolo economico», conseguendo solo in parte l'obiettivo di rendere conveniente la creazione e la localizzazione delle imprese nel Mezzogiorno: difatti, in questo periodo il divario economico tra le due aree del Paese rimane sostanzialmente stabile. Nella successiva stagione, che va dagli anni '60 fino alla prima metà degli anni '70, l'inserimento del Mezzogiorno al centro di una strategia complessiva di crescita del Paese fu una delle condizioni che portò ad una politica «attiva» di industrializzazione che innescò un forte processo di convergenza, dovuto essenzialmente ad una profonda e virtuosa modernizzazione del sistema industriale meridionale. Operativamente, tale politica si è basata fundamentalmente su due tipologie di intervento: gli incentivi alle imprese e il sistema delle partecipazioni statali.

Questa trasformazione virtuosa si è interrotta nella prima metà degli anni '70, a seguito degli *shock* petroliferi, che ridussero fortemente e in modo strutturale il tasso di crescita del Paese. In tale contesto, i ridotti investimenti industriali risultarono prevalentemente diretti alla ristrutturazione dell'apparato del Nord. Accanto a tali mutamenti del quadro macroeconomico, si registra un cambio di passo della politica industriale per il Sud, da un'azione pubblica basata su politiche «attive» dell'offerta, ad un intervento orientato prevalentemente alla domanda, anche attraverso il sostegno ai redditi delle imprese del Mezzogiorno, realizzato con un ampio ricorso agli interventi di fiscalizzazione degli oneri sociali e contributivi.

Tale passaggio coincise con una complessiva perdita di efficienza e di efficacia della politica industriale a favore del Sud. Si indebolì cioè la capacità della politica di orientare gli interventi verso

il conseguimento di specifici obiettivi di aggiustamento strutturale, proprio quando il sistema produttivo perdeva gran parte della capacità propulsiva dimostrata negli anni '60 e fino al primo *shock* petrolifero. È in questo cambio di fase che il processo di convergenza si attenua e si inverte, per riprendere brevemente e più debolmente solo sul finire degli anni '90.

Il rallentamento della crescita economica e l'arresto del processo di industrializzazione del Sud diviene un dato strutturale del nuovo quadro economico delineato dopo la seconda crisi petrolifera. Negli anni '80 prevalse, infatti, un indirizzo di *policy* che affidava lo sviluppo dell'industria alle dinamiche spontanee delle piccole e medie imprese, che soprattutto nel Nord, più che nel Mezzogiorno dove tale tipologia di impresa era prevalentemente orientata ai mercati locali, si avvantaggiarono delle frequenti svalutazioni della lira.

A partire dalla metà degli anni '90, le imprese italiane, soprattutto piccole e medie, attraversano una fase di forti difficoltà, determinata dalla crescente integrazione dei mercati internazionali e dal venire meno della leva del cambio come principale strumento per recuperare competitività. Negli stessi anni viene soppresso l'intervento «straordinario» e sostituito dalla nuova politica per le aree depresse del Paese e dagli strumenti della «Nuova programmazione». Ma anche con questi nuovi indirizzi non si è riusciti ad invertire il progressivo indebolimento della politica di riequilibrio territoriale nella sua capacità di favorire un mutamento di alcuni elementi strutturali del sistema industriale (dimensioni, settori, capacità di innovazione, grado di internazionalizzazione).

Si arriva così alla crisi avviatasi a metà 2008 che, diversamente da quanto avvenuto in precedenti fasi recessive indotte da un rallentamento della domanda estera, ha colpito con intensità maggiore l'industria del Sud, soprattutto dal lato occupazionale. Questo scenario ripropone con urgenza la necessità di interventi «attivi» di politica industriale, volti ad accrescere competitività e internazionalizzazione delle imprese, in particolare nelle regioni meridionali, dove si concentrano e sono più forti le situazioni di criticità. A partire dal 2007, invece, gli interventi della politica industriale regionale hanno sofferto di una maggiore discontinuità e incertezza, seguite da un totale azzeramento della operatività nel biennio 2009-2010, per effetto della riduzione e riprogrammazione degli stanziamenti, in buona parte utilizzati per finanziare le misure anticrisi.

Nonostante la continua erosione degli stanziamenti destinati al sistema delle agevolazioni delle imprese, evidente soprattutto a partire dalle manovre di riduzione della spesa pubblica attuate dopo la crisi valutaria del '92, buona parte dell'opinione pubblica italiana è convinta che in Italia le risorse finanziarie destinate alla politica industriale *tout court*, e più specificatamente all'obiettivo del riequilibrio territoriale, siano state particolarmente ingenti (e quindi i risultati prodotti molto deludenti). In realtà, i dati della Commissione europea sugli aiuti di Stato, esaminati nella seconda parte di questo lavoro, delineano un quadro completamente diverso: a partire dalla seconda metà degli anni '90, il peso degli aiuti di Stato in rapporto al PIL dell'Italia è sceso su valori prima in linea e, dal 1999 in poi, sistematicamente inferiori alla media europea. Ma ciò che più sorprende è che, oltre che per quanto riguarda alcuni obiettivi di grande rilievo per le prospettive del nostro sistema produttivo, ricerca, innovazione e ambiente, anche per quanto riguarda lo specifico obiettivo dello sviluppo regionale, dal 2007 il dato dell'Italia è più basso della media europea. Parallelamente, a partire dalla seconda metà degli anni '90 è diventato sempre più evidente il problema del «declino» dell'economia italiana, anche nelle aree più sviluppate del Paese. Da qui la necessità di un rilancio della politica industriale nazionale, che contribuisca a favorire gli adeguamenti strutturali del sistema e a rilanciare la crescita del Paese che, come detto, è stata in passato una condizione essenziale per la crescita anche del Mezzogiorno.

Nella terza parte si approfondiscono, dunque, gli sviluppi più recenti della politica industriale italiana e parallelamente l'accesso del Sud ai principali strumenti, operativi negli ultimi anni. L'intento è di analizzare come si sia venuto concretamente a determinare il disimpegno dell'Italia, messo chiaramente in luce dai dati sugli aiuti di Stato, individuando quali orientamenti e quali misure vi abbiano concorso.

Le notevoli difficoltà incontrate dalle imprese meridionali nell'utilizzare alcuni dei più importanti strumenti di agevolazione introdotti di recente rimandano all'esigenza di impostare una politica industriale nazionale nella quale il Sud svolga un ruolo da protagonista. In passato è stata proprio questa la condizione fondamentale che ha permesso di conseguire recuperi del ritardo di industrializzazione dell'area e la diminuzione del suo divario macroeconomico.

2. *La politica industriale per il Mezzogiorno: una prospettiva storica*

2.1. *L'evoluzione delle politiche per il Mezzogiorno*

Per ragionare sul ruolo, riteniamo di cruciale importanza, che la politica industriale regionale ha avuto e può avere nel favorire il processo di industrializzazione dell'area, non si può prescindere da un breve *excursus* sulle stagioni e sulle caratteristiche che hanno contraddistinto la sua evoluzione nel nostro Paese. C'è stata, come si vedrà più avanti, una stagione nella quale è stato possibile mettere in campo in Italia, seppur per un breve lasso di tempo, una politica industriale regionale «attiva» che, ancorata ad un disegno strategico di portata nazionale e supportata da stanziamenti pluriennali che hanno assicurato un adeguato e costante flusso di risorse, ha reso possibile contribuire alla riduzione del divario di industrializzazione del Mezzogiorno. Si ritiene che una valutazione dell'evoluzione che, a partire dagli anni '80, ha portato ad una progressiva perdita di efficacia e, dalla metà dello scorso decennio, ad un suo sostanziale depotenziamento, possa fornire elementi utili per il ridisegno di una azione di politica attiva per l'industrializzazione che, a nostro avviso, continua a rappresentare un elemento decisivo per il rilancio del Mezzogiorno e del Paese.

2.1.1. *Dagli anni '50 al primo «shock» petrolifero*

Una politica specifica per il Mezzogiorno nasce, come noto, nel 1950 con l'intervento straordinario, che fu inizialmente concepito in funzione della cosiddetta pre-industrializzazione, della creazione, cioè, di un ambiente adatto ad una moderna impresa competitiva, rimandando ad un secondo tempo l'impegno per l'industrializzazione dell'area. Gli interventi di questa fase furono, dunque, destinati alla realizzazione di opere di trasformazione agricola e di infrastrutture civili.

Ma il progresso che si sperava di conseguire con le politiche di pre-industrializzazione non si realizzò: limitata era risultata infatti la partecipazione del Sud all'intenso sviluppo del Paese negli anni del c.d. «miracolo economico»¹. Già nei primi anni '50

¹ Inoltre, iniziò a divenire evidente come gli effetti moltiplicativi della spesa pubblica addizionale si manifestassero soprattutto nel Centro-Nord, dove era concentrato l'apparato industriale in grado di soddisfare l'accresciuta domanda di beni di consumo e di investi-

TAB. 1 *Tassi di variazione medi annui del valore aggiunto e della produttività^(a) nell'industria in senso stretto, per ripartizione nel periodo 1951-2009*

Periodi	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Valore aggiunto	Produttività	Valore aggiunto	Produttività	Valore aggiunto	Produttività
1951-1974	8,78	7,23	7,98	6,24	8,08	6,38
1951-1961	8,16	6,82	9,01	6,46	8,92	6,57
1962-1970	10,3	8,67	7,14	6,15	7,53	6,43
1971-1974	6,95	5,07	7,32	5,91	7,28	5,78
1975-1980	5,79	4,49	5,21	4,23	5,28	4,24
1981-1996	1,43	3,06	1,93	3,31	1,86	3,29
1981-1983	-0,28	2,16	-1,05	2,03	-0,93	2,04
1984-1990	2,69	3,75	3,77	3,86	3,60	3,86
1991-1992	1,89	2,26	-0,61	2,85	-0,20	2,71
1993-1996	0,32	2,96	2,29	3,57	2,01	3,53
1997-2009	-0,94	-0,42	-0,91	-0,09	-0,91	-0,14
1997-2000	2,06	1,1	1,32	1,48	1,42	1,40
2001-2005	-0,74	-0,56	-0,45	-0,01	-0,49	-0,10
2007-2008	-1,26	-0,75	-0,85	-0,56	-0,88	-0,56
2008-2009	-10,14	-4,17	-9,41	-5,13	-9,51	-4,93

^(a) Valore aggiunto, a prezzi costanti, per unità di lavoro totale.

Fonte: Elaborazioni su dati SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino 2011.

si fece strada la convinzione che l'industrializzazione del Mezzogiorno non costituisse un problema di interesse regionale ma riguardasse il progresso dell'intero apparato industriale nazionale (Saraceno, 1952)²; un elemento determinante per la convergenza risultava, dunque, l'inserimento del Sud nello sviluppo industriale del Paese.

Si arrivò, così, alla predisposizione della legge del luglio 1957, n. 634, con la quale si diede avvio ad una politica di industrializzazione del Mezzogiorno³, il c.d. «secondo tempo» dell'intervento straordinario: il baricentro della politica si sposta dagli interventi di pre-industrializzazione ad un'azione di sostegno diretto all'industria, attraverso il rafforzamento degli incentivi e il sistema del-

menti che l'intervento straordinario veniva attivando. Si veda, a questo proposito, l'analisi relativa agli investimenti realizzati dalla Cassa per il Mezzogiorno nel quinquennio 1951-55 riportata in Pilloton (1960).

² Cfr. Saraceno (1952), dove Saraceno considera la depressione del Sud e il ristagno del Nord le due facce del problema industriale italiano.

³ Cfr. Saraceno (1953), dove Saraceno traccia le linee della nuova politica per il Mezzogiorno, a favore di una vera e propria industrializzazione.

le partecipazioni statali⁴, non tralasciando di realizzare «aree» e «nuclei di sviluppo» in grado di accogliere i nuovi insediamenti industriali. Queste nuove linee dell'intervento straordinario ponevano le condizioni per mettere in atto una articolata politica di sviluppo per il Mezzogiorno, dotata di stanziamenti pluriennali che assicuravano una disponibilità certa di risorse in un orizzonte di medio-lungo periodo.

I primi effetti di questo forte impulso impresso dalla *policy* al processo di industrializzazione si possono scorgere, in primo luogo, nel tasso di crescita del valore aggiunto industriale del Sud, che risultò, tra il 1962 e il 1970 più elevato che nel Centro-Nord, a differenza di quanto riscontrabile tra il 1951 e il 1961.

Per quanto riguarda l'occupazione, poi, al Censimento del 1971, gli addetti alle unità locali nell'industria meridionale, rispetto a dieci anni prima, aumentarono del 14,1%, poco meno della crescita verificatasi nel resto del Paese (17,9%) (Tab. 2).

L'espansione dell'occupazione fu trainata, come era ovvio attendersi, da una forte accelerazione nel processo di accumulazione. È proprio a partire dal 1961 che l'intensità relativa del rapporto investimenti industriali/abitante evidenzia un sensibile miglioramento (Prezioso e Servidio, 2011).

La decisa spinta impressa al processo di accumulazione determinò un cambiamento nella stessa composizione dell'industria meridionale, intensificando il processo di sostituzione di attività marginali con quelle più moderne (Cafiero e Padovani, 1989). Sotto il profilo dimensionale il Sud conseguì indubbi avanzamenti, più che raddoppiando tra il 1961 e il 1971 le dimensioni medie d'impianto, da 17,1 a 38,6 addetti. Sotto il profilo settoriale, i settori moderni (metallurgia, chimica, meccanica e mezzi di trasporto) quasi raddoppiarono l'occupazione, accrescendo la loro quota sul totale degli addetti industriali dal 20% al 33%, mentre la quota delle produzioni più tradizionali diminuì dal 61% al 47% (Cafiero e Padovani, 1989).

In una prima fase, con la localizzazione di attività produttive nei settori di base⁵, la trasformazione fu soprattutto funziona-

⁴ Il pacchetto di agevolazioni si arricchì così del contributo in conto capitale che andò ad affiancare l'altro incentivo finanziario, il contributo in conto interessi, già previsto da precedenti leggi, acquistando una natura fortemente selettiva, ancorata cioè ad una serie di parametri legati al raggiungimento di specifici obiettivi di politica industriale. Si stabilì inoltre che il sistema delle partecipazioni statali avrebbe dovuto destinare al Sud il 60% degli investimenti in nuovi impianti e il 40% degli investimenti complessivi.

⁵ La localizzazione, ad opera di imprese esterne all'area, di impianti di grandi dimen-

TAB 2. *Unità locali e addetti nell' industria in senso stretto, alla data dei Censimenti^(a) del 1951, 1961, 1971, 1981, 1991, 1996 e 2001 (unità, s.d.i.)*

Ripartizioni	1951	1961	1971	1981	1991	1996	2001
Unità locali							
Mezzogiorno	215.209	188.255	177.495	185.765	232.028	197.207	196.804
Centro-Nord	432.818	437.555	467.405	614.514	643.309	571.806	564.130
Italia	648.027	625.810	644.900	800.279	875.337	769.013	760.934
Addetti							
Mezzogiorno	622.206	685.026	781.344	1.040.030	1.064.285	900.821	947.477
Centro-Nord	3.087.640	4.033.278	4.756.650	5.341.722	4.942.504	4.511.195	4.471.113
Italia	3.709.846	4.718.304	5.537.994	6.381.752	6.006.789	5.412.016	5.418.590
Dimensione media							
Mezzogiorno	2,9	3,6	4,4	5,6	4,6	4,6	4,8
Centro-Nord	7,1	9,2	10,2	8,7	7,7	7,9	7,9
Italia	5,7	7,5	8,6	8,0	6,9	7,0	7,1
Tasso di variazione % degli addetti							
Mezzogiorno	–	10,1	14,1	33,1	2,3	–15,4	5,2
Centro-Nord	–	30,6	17,9	12,3	–7,5	–8,7	–0,9
Italia	–	27,2	17,4	15,2	–5,9	–9,9	0,1

^(a) Dati ricostruiti con riferimento al campo di osservazione del Censimento del 1951.

Fonte: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino 2011.

le ad un quadro complessivo di politica industriale nazionale, in quanto nel Sud si realizzava quell'industria di base che risulterà strategica per i successi delle industrie esportatrici italiane, protagoniste del «miracolo economico» (Giannola, 2010, p. 598). Tra la fine degli anni '60 e i primissimi anni '70 il Sud «sperimenta un processo di intensa accumulazione industriale in settori manifatturieri delle seconde lavorazioni (specie in quelli dell'industria meccanica, elettronica, aeronautica e automobilistica)» (Giannola, 2010, p. 59), che attivano anche significativi «effetti indotti» di sviluppo industriale tra le imprese locali (Padovani, 1980; Giannola, 1986).

sioni in settori ad alta intensità di capitale fu favorita anche dalla prassi individuata dalla fine degli anni '60 della «contrattazione programmata», una procedura di consultazione tra lo Stato e le grandi imprese tesa a orientare la natura e la localizzazione degli investimenti facendo leva sulla possibilità di contrattare il livello degli incentivi finanziari concedibili.

Il segno più evidente dei miglioramenti di questa fase dell'intervento è ravvisabile, inoltre, nel balzo compiuto, tra il 1961 e il 1971, dalla produttività (Fig. 1).

Il giudizio su questo periodo, durato fino alla crisi dei primi anni '70, alla luce degli effetti prodotti in termini di crescita e di trasformazione dell'apparato produttivo del Mezzogiorno, rimane ampiamente positivo. In questa fase dell'intervento straordinario, il Sud esce da una condizione di consolidata arretratezza e partecipa pienamente alla *golden age*: «a metà degli anni '70 il Mezzogiorno può considerarsi un sistema industriale in via di consolidamento con molti tratti di fragilità e anche macroscopiche inefficienze, ma con una base identificata di vocazioni e di potenzialità» (Giannola, 2010, p. 599).

2.1.2. *La crisi economica e dell'intervento straordinario*

Il primo *shock* petrolifero determinò un radicale cambiamento di scenario, con conseguenze sulla base produttiva di entrambe le macro-aree, sia di ordine quantitativo che qualitativo. Dopo la recessione del 1975 il saggio di crescita del prodotto iniziò a ridursi progressivamente (Tab. 1)⁶, cogliendo il Mezzogiorno nella delicata fase di consolidamento del proprio processo di sviluppo. Il riflesso più evidente del cambio di scenario si avverte nella dinamica degli investimenti, che nel Sud subisce, anche rispetto al resto del Paese, un drastico rallentamento. Gli investimenti industriali per abitante passano da un livello di circa l'84% di quello del Centro-Nord nel biennio 1974-75, al 54,8% nel 1981.

In questi anni divenne più netto l'arresto, già manifestatosi precedentemente, dello sviluppo della grande impresa in produzioni più avanzate sotto il profilo tecnologico. A partire da questo periodo, l'Italia intera ha progressivamente imboccato la via dell'industrializzazione leggera, a basso contenuto tecnologico, e strutturata su un vasto insieme di microstrutture industriali in settori che, invece, venivano gradualmente abbandonati dai principali paesi europei (De Cecco, 2004).

⁶ Per esattezza, va detto che tra il 1975 ed il 1980, sebbene il saggio di crescita meridionale (5,8% m.a.) sia diminuito in raffronto ai venticinque anni precedenti (8,8% m.a.), l'entità del calo non è paragonabile a quello ben più ampio che si registrerà *dopo* il 1981, come si avrà modo di osservare nel seguito.

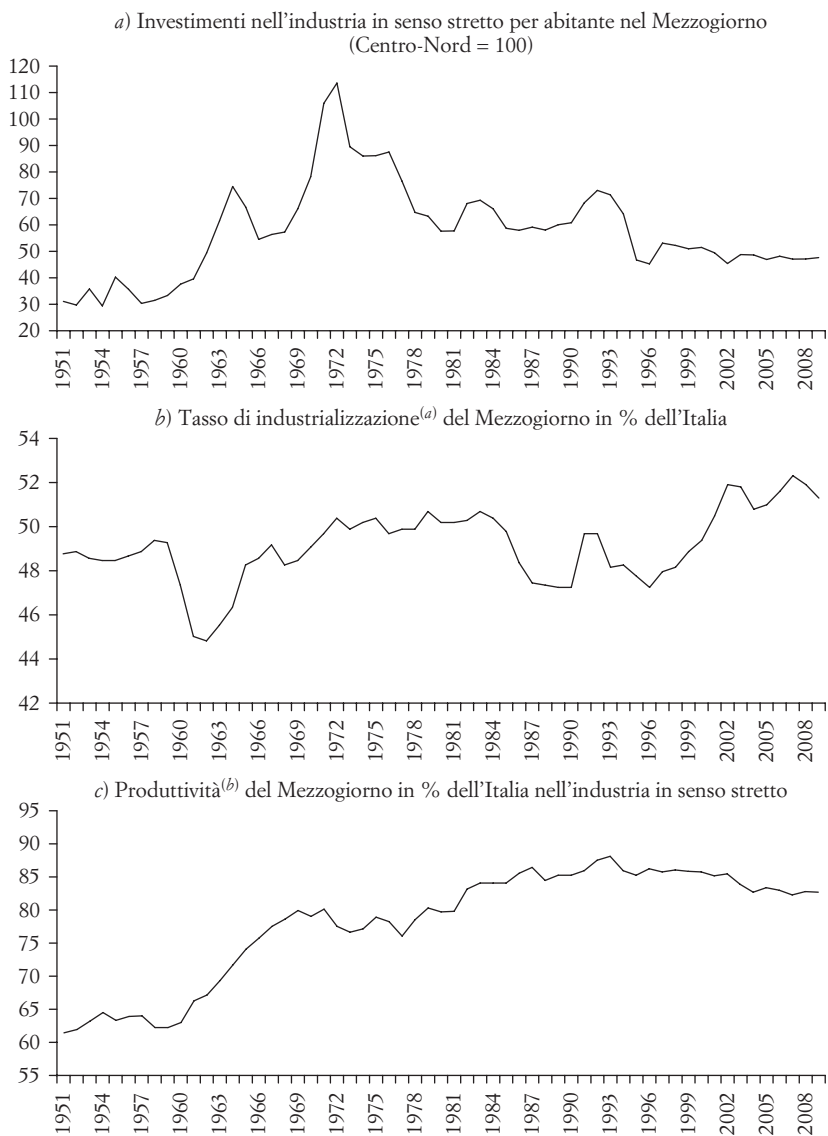


FIG. 1. Investimenti nell'industria in senso stretto per abitante, tasso di industrializzazione e produttività nel Mezzogiorno dal 1951 al 2009.

^(a) Addetti nell'industria in senso stretto per 1.000 abitanti. ^(b) A prezzi correnti.

Fonte: Ns. elaborazioni su dati in: SVIMEZ, *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, Il Mulino 2011.

Gli effetti immediati dei cambiamenti richiamati furono in parte attenuati da una particolare forma di incentivazione – gli sgravi contributivi⁷ rivolti ad imprese localizzate nel Sud – che nella seconda metà degli anni '70 acquisì una dimensione quantitativamente rilevante. L'incidenza percentuale di questa forma di agevolazione passò dal 26,8%, nel periodo 1971-1975, a circa il 35% del totale di tutte le spese erogate (per infrastrutture, contributi ai settori produttivi, interventi creditizi) nel quinquennio successivo 1976-80 (Prezioso e Servidio, 2011). Questa misura, introdotta originariamente nel 1968 per compensare l'abolizione delle gabbie salariali, divenuta generalizzata e permanente, finì con il perdere, come si avrà modo di osservare più avanti, la funzione originaria di promozione dello sviluppo industriale, per trasformarsi di fatto in un sussidio alle imprese. Essa rappresentò un primo segnale del cambio di passo della politica, da un'azione pubblica basata su politiche «attive» dell'offerta ad una rivolta alla domanda attraverso il sostegno ai redditi delle imprese del Sud⁸. Questo cambiamento, come si analizza nel seguito, coincide con una complessiva perdita di efficacia della politica industriale a favore del Sud.

A sintesi delle tendenze e degli interventi di *policy* sommariamente ricordati, si rileva come l'incremento di addetti fatto segnare dall'industria meridionale alla fine degli anni '70 risultò, ad ogni modo, superiore alla media dell'Italia. Tra il 1971 e il 1981, infatti, gli addetti industriali del Sud aumentano del 33,1%, a fronte di un incremento del 12,3% nel Centro-Nord (Tab. 2). In questa fase, a differenza del decennio precedente, il contributo maggiore alla crescita della base produttiva meridionale proviene dalla «piccola impresa» (10-99 addetti) che da sola spiega circa il 42% dell'intero incremento osservato nel periodo.

È questo un indizio di come il processo di sviluppo che stava interessando le regioni del Sud dal 1960 cominciasse ad innescare quegli effetti di *spillover* che sono uno dei caratteri fondanti

⁷ Verso la fine degli anni '60, il dibattito sullo sviluppo del Mezzogiorno addebitò il modesto aumento dell'occupazione industriale al fatto che gli incentivi, essendo prevalentemente rivolti al capitale investito, avevano favorito attività ad alta intensità di capitale. Per rispondere alla scarsità di posti di lavoro nel Mezzogiorno e favorire produzioni ad alta intensità di lavoro, furono quindi introdotte, ad opera della legge 1089 del 1968, agevolazioni volte a ridurre il costo del lavoro, nella forma di sgravi contributivi per le imprese, inizialmente, solo del Sud.

⁸ Gli sgravi contributivi furono progressivamente aboliti a seguito della Decisione della Commissione europea del 1° marzo 1995, relativa alle disposizioni in materia di riduzioni nel Mezzogiorno degli oneri sociali a carico delle imprese e fiscalizzazione di alcuni di tali oneri.

per un allargamento della matrice d'offerta. Né destano sorpresa i modesti profili qualitativi di dette imprese, piuttosto normali in una fase iniziale del loro *pattern* di sviluppo.

L'aspetto critico è, invece, costituito dal fatto che successivamente al primo *shock* petrolifero inizia ad abbassarsi, come visto, il saggio di crescita del prodotto e dopo il secondo *shock* (1979) si apre una fase nella quale tendono a modificarsi i vantaggi competitivi. Per le grandi imprese inizia così un periodo segnato da pesanti ristrutturazioni, ma anche quelle di piccola e media dimensione sono soggette a profondi cambiamenti indotti dai rapidi mutamenti nei costi, nelle tecnologie e nei mercati. La competitività delle imprese dipende meno che nella fase precedente dal costo degli investimenti fissi e della manodopera, e più dalle innovazioni di prodotto, di processo, di organizzazione, di finanza, di *marketing*. Diventano quindi prevalenti fattori quali la qualità dei quadri tecnici e del *management* utilizzato dalle imprese, la disponibilità e l'accessibilità delle informazioni, delle consulenze e dei servizi, che sono determinanti per l'adozione e il successo commerciale di tali innovazioni (SVIMEZ, 1986). Tutti elementi che erano relativamente meno presenti nell'industria del Sud e rendevano il salto richiesto dal nuovo contesto competitivo comparativamente maggiore.

2.1.3. *La stasi nel processo di sviluppo: 1981-1996*

Ad inizio anni '80 i profondi mutamenti nel quadro macroeconomico derivanti dagli *shock* petroliferi del decennio precedente divengono più manifesti. In primo luogo, il ritmo di crescita del prodotto si è drasticamente ridotto rispetto al primo periodo post bellico (1951-74): dell'83% nel Mezzogiorno e più del 70% nel resto del Paese (Tab. 1)⁹.

Se, com'è noto, tale rallentamento¹⁰, a partire dal 1980 ha interessato quasi tutti i paesi maggiormente industrializzati, i raffronti operati permettono di evidenziare come in Italia detto fenomeno abbia costituito una profonda cesura con le dinamiche prevalenti tra gli anni '50 e '70. L'abbassamento del saggio di crescita del

⁹ Tra il 1980 ed il 1996 il valore aggiunto industriale è aumentato ad un saggio medio annuo prossimo all'1,4% nel Sud e all'1,9% nel Centro-Nord.

¹⁰ Per la relazione tra rallentamento del saggio di sviluppo ed arresto dell'industrializzazione si vedano le osservazioni avanzate da Saraceno (1988, in particolare pp. 20-21).

prodotto è infatti divenuto un dato strutturale del nuovo quadro macroeconomico italiano. Inoltre, il processo di ampliamento della capacità produttiva complessiva, contrariamente a quanto avvenuto per oltre venti anni, ha subito una vistosa battuta d'arresto in quanto il progresso tecnico incorporato nei nuovi beni capitali è stato più che sufficiente ad adeguare l'offerta ai minori tassi cui si è accresciuta la domanda. In realtà, tra il 1980 ed il 1996 anche il saggio di variazione medio annuo della produttività è stato interessato – in raffronto ai primi venticinque anni postbellici – da una dinamica più contenuta, ma l'ampiezza di questa flessione è stata decisamente minore rispetto a quella del prodotto.

Accanto ai cambiamenti in atto nel quadro economico, a partire dalla seconda metà degli anni '70 si deve segnalare una progressiva perdita di efficienza e di efficacia della politica industriale regionale, che nell'ambito della più complessiva politica di sviluppo del Mezzogiorno aveva svolto un ruolo cruciale ai fini della convergenza macro-economica dell'area (Bianchi *et al.*, 2011). I motivi di questo indebolimento vanno ravvisati: in una dilatazione dei tempi di concessione e di erogazione delle agevolazioni; in una eccessiva proliferazione di «aree» e «nuclei di sviluppo» industriale; in una graduale attenuazione della selettività e generalizzazione degli accessi agli incentivi; nell'orientamento a concedere nelle zone depresse del Centro-Nord agevolazioni che hanno in parte depotenziato quelle in vigore nel Mezzogiorno (Moro, 1989). Rispetto all'impianto precedente delle politiche specificamente dirette all'industria, si passava inoltre a più ampie agevolazioni rivolte praticamente a tutte le attività produttive e ad un maggior peso delle misure volte a sostenere la domanda a discapito di quelle di supporto all'offerta¹¹.

In definitiva, si indebolì la capacità della politica di orientare gli interventi verso il conseguimento di specifici obiettivi di aggiustamento strutturale dell'apparato produttivo, proprio quando il sistema produttivo perdeva gran parte della capacità propulsiva dimostrata dalla metà degli anni '60 e fino al primo *shock* petrolifero. Di conseguenza, le tendenze dell'economia reale sono risultate prevalenti. Quest'ultime, «date» le dinamiche di prodotto

¹¹ L'incidenza dei contributi all'occupazione sulla spesa complessiva in agevolazioni (infrastrutture, contributi e interventi creditizi), che già negli anni '70 aveva raggiunto un valore prossimo al 40%, assume infatti durante tutti gli anni '80 e fino alla fine dell'intervento straordinario un valore preponderante, che oscilla tra il 55% e il 60% (Prezioso e Servidio, 2011).

e produttività precedentemente evidenziate, hanno determinato un'evidente battuta d'arresto nel processo di espansione dell'occupazione. Tra il 1981 ed il 1991 gli addetti nell'industria meridionale aumentano complessivamente del 2,3%, neanche un decimo dell'aumento riscontrato nel decennio precedente. Ma è tra il 1991 ed il 1996 che gli effetti delle tendenze richiamate si dispiegano in maniera più evidente, con una perdita nel Sud del 15,4% del proprio stock di addetti, di entità quasi doppia rispetto al resto del Paese (-8,7%, v. Tab. 2). La controparte di questo fenomeno è data da un miglioramento del livello relativo di produttività del Sud *vs.* il resto del Paese, che tuttavia non riesce a chiudere il *gap* di efficienza tra le due macro-aree: arretrano, infatti, il tasso di industrializzazione e gli investimenti industriali per abitante (Fig. 1).

2.1.4. *Dall'avvio della stabilità monetaria (1997) allo scoppio della crisi (2007)*

Il periodo che prende avvio dal 1997 è segnato, sotto il profilo dell'economia reale, dalla perdita del cambio come strumento di *policy* e dall'accelerazione del processo di integrazione delle economie mondiali. Gli effetti, negativi, sul sistema produttivo nazionale sono risultati rilevanti.

Tra il 1997 ed il 2004, il comparto industriale nazionale è stato interessato da una significativa perdita di competitività, sia all'interno che verso l'estero. Sono questi gli anni nei quali i limiti impliciti nel modello dell'industria italiana «tutta», anche in confronto con i nostri *competitors* a livello europeo, sono divenuti più stringenti. Il Paese, sia al Nord che al Sud, sperimenta un declino industriale rispetto all'Unione europea a 27 e ai suoi principali paesi. Tra il 2001 e il 2007, la crescita cumulata del prodotto dell'industria manifatturiera è di -1,5% nel Centro-Nord e di -2,6% nel Sud, a fronte di +12,3% dell'Unione a 27, di +15,2% della Zona euro e di un +17,5% della Germania¹².

In questo quadro di declino industriale, comune ad entrambe le aree del Paese, tuttavia, nelle regioni centro-settentrionali sono

¹² Ugualmente significativo è il dato cumulato del tasso di crescita della produttività del lavoro, che risulta negativo sia al Centro-Nord (-1,6%) che al Sud (-2,1%). La conseguenza è un costo del lavoro per unità di prodotto fortemente in crescita in entrambe le ripartizioni, laddove negli altri paesi dell'Ue a 27 e in quelli della Zona euro esso è in flessione.

emersi alcuni segnali di discontinuità con il modello precedente. Accanto a fenomeni di aggiustamento intra-settoriale, vi sono stati mutamenti di natura strutturale e inter-settoriale. Una parte minoritaria ma importante del comparto manifatturiero del Centro-Nord ha avviato un processo di transizione verso una struttura maggiormente simile a quella da tempo prevalente nei paesi capitalistici avanzati.

L'industria meridionale ha seguito invece un percorso differente. I dati sulle esportazioni evidenziano un costante e significativo aumento di peso dei settori caratterizzati dalla presenza di forti economie di scala e una contrazione delle produzioni tradizionali (Prezioso e Servidio, 2011). Tale fenomeno *non* si è verificato nel Centro-Nord, a conferma di come i mutamenti prima menzionati abbiano contribuito a ridare competitività ad una parte delle imprese dell'area anche in questi settori. Le difficoltà incontrate dalle imprese «tradizionali» meridionali, in cui tuttora vi è ricompreso oltre il 50% dell'occupazione manifatturiera dell'area, sono generalmente riconducibili alla più accentuata frammentazione dell'offerta rispetto al resto del Paese. Per la grande massa di piccole e micro imprese, infatti, risulta estremamente difficile modificare un modello produttivo il cui principale vantaggio competitivo è costituito da un'elevata flessibilità operativa, conseguita tramite una struttura – dimensionale – «ridotta all'osso», ed essenzialmente concentrata sul *manufacturing* a scapito delle funzioni a monte ed a valle del processo produttivo. Oggigiorno, tuttavia, sono proprio queste funzioni quelle maggiormente redditizie, in quanto meno aggredibili dai nuovi *competitors* stranieri.

Su queste «tendenze reali» si innesta una *policy* caratterizzata dal nuovo quadro normativo di interventi ordinari «per le aree depresse del Paese», definito a partire dalla legge 488 del 1992 e dalla cosiddetta *Nuova programmazione*, lanciata nel 1998 dal famoso documento *Cento idee per lo sviluppo*.

La legge 488/1992 aboliva l'intervento straordinario ma il nuovo intervento per le aree depresse divenne operativo solo nel 1996, determinando, quindi, un'interruzione nella più complessiva politica di sviluppo e un «blocco» totale degli interventi per l'industria. Alle agevolazioni della legge 488/1992 veniva principalmente affidato il compito di favorire lo sviluppo degli investimenti industriali nel Mezzogiorno, superando il sistema di incentivazione «a pioggia» che aveva finito con il caratterizzare gli anni '80, mediante l'introduzione di un meccanismo di razionamento delle risorse e di selezione delle domande.

Al nuovo intervento, soprattutto nei suoi primi anni di operatività (dal 1996 al 2002) sono stati riconosciuti una maggiore efficienza e un ruolo di forte impulso macroeconomico alla crescita degli investimenti del Mezzogiorno (Servidio, 2006) e di stimolo per il conseguimento di obiettivi specifici, volti in particolare a promuovere la ricerca e l'innovazione¹³. Ma frequenti sono stati i cambiamenti normativi e dal 2003 le risorse ad esso assegnate hanno subito un netto ridimensionamento, per di più in un contesto caratterizzato da una elevatissima erraticità delle agevolazioni, fino al punto che, dopo la riforma varata nel 2006, la legge 488/1992 viene definitivamente abolita.

In alternativa ai contributi della legge 488, inoltre, le imprese hanno potuto anche accedere a forme automatiche di agevolazioni, come i crediti di imposta per nuovi investimenti¹⁴, che, introdotti per la prima volta nel 1996, acquisirono un rilievo via via crescente soprattutto negli anni 2000 (Tab. 3). I crediti di imposta, come si argomenta nel seguito, spostavano il baricentro della politica verso misure ad assorbimento, tendenti a seguire la domanda delle imprese, confermando la specializzazione industriale esistente nel Mezzogiorno piuttosto che favorire la necessaria modifica del modello di specializzazione¹⁵.

L'esperienza di attuazione dell'intervento mise inoltre in evidenza la difficoltà di conciliare il carattere automatico dell'incentivo con i vincoli di finanza pubblica, che determinò cambi normativi, un suo ridimensionamento finanziario e un conseguente andamento sussultorio delle agevolazioni.

¹³ Attraverso i Pacchetti Integrati di Agevolazioni, P.I.A. Innovazione, P.I.A. Formazione e P.I.A. Networking.

¹⁴ Questa nuova tipologia di aiuto era volta a superare le inefficienze che avevano caratterizzato il panorama delle agevolazioni nell'ultima fase dell'intervento straordinario, in termini soprattutto di dilatazione dei tempi di concessione ed erogazione delle agevolazioni. Il bonus fiscale poteva essere utilizzato in detrazione da qualsiasi pagamento dovuto alla pubblica amministrazione (imposte sui redditi, IVA, ritenute INPS, ecc.). A fronte di investimenti di limitata dimensione (essenzialmente beni strumentali) e quindi di importi agevolativi contenuti, venivano stabilite procedure di accesso semplificate, automaticità dei criteri di concessione e erogazione delle agevolazioni (non soggette ad alcuna valutazione o istruttoria preventiva), che garantivano tempi rapidi e certi.

¹⁵ Valutazioni successive hanno fatto emergere come, se da una parte i crediti di imposta abbiano rappresentato indubbi vantaggi particolarmente graditi alle imprese in termini di certezza, rapidità, snellezza delle procedure e bassi costi di accesso, abbiano però dimostrato, dall'altra, una scarsa addizionalità, intesa come capacità di generare nuovi investimenti rispetto a quelli già programmati e un modesto indirizzo «verso obiettivi di politica industriale, come l'ammodernamento e l'*upgrading* tecnologico della struttura produttiva e l'incremento di capacità competitiva» (Cfr. Ministero delle Attività Produttive, 2005, p. 12).

TAB. 3. Agevolazioni concesse dalla legge 488/1992 in tutti i settori ammissibili e crediti di imposta concessi^(a) nel periodo 1996-2008

Anni	Mezzogiorno		Centro-Nord		Italia	
	Agevolazioni concesse	Crediti imposta concessi	Agevolazioni concesse	Crediti imposta concessi	Agevolazioni concesse	Crediti imposta concessi
	L. 488/1992		L. 488/1992		L. 488/1992	
1996	2.897,4	17,4	538,9	73,9	3.436,3	91,3
1997	2.025,5	13,4	403,5	1,3	2.429,0	14,8
1998	1.743,5	371,9	241,0	138,2	1.984,5	510,1
1999	2.083,1	–	418,9	–	2.502,0	–
2000	–	–	–	–	–	–
2001	3.413,5	474,0	221,5	43,7	3.635,0	517,7
2002	2.524,2	1.540,7	211,1	166,0	2.735,3	1.706,7
2003	1.781,3	1.579,5	283,0	–	2.064,3	1.579,5
2004	1.163,3	936,6	242,3	20,7	1.405,6	957,3
2005	466,5	977,5	62,9	29,4	529,4	1.006,8
2006 ^(b)	344,6	1.489,9	45,3	30,2	389,9	1.520,0
1996-2006	18.442,9	7.400,8	2.668,4	503,3	21.111,3	7.904,1
2007	–	–	–	–	–	–
2008	–	4.475,7	–	–	–	4.475,7

^(a) In base ai seguenti provvedimenti: legge 341/1995; legge 388/2000 (art. 8); legge 296/2006.

^(b) Le agevolazioni concesse nel 2006 dalla legge 488/1992 comprendono solo i contributi in conto capitale e non anche il finanziamento agevolato, concesso a seguito dell'entrata in vigore della riforma dell'intervento varata dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dello Sviluppo Economico.

In definitiva, a partire dal 2003 questa nuova fase della politica industriale regionale, che ha sostituito la stagione dell'intervento straordinario, è stata indebolita da un calo tendenziale degli aiuti e da un andamento *stop and go* degli stessi, che ha ceduto il posto, a partire dal 2007 (immediatamente prima della recente crisi globale), ad un progressivo azzeramento delle agevolazioni. Tra i motivi che hanno concorso a determinare la scarsa efficacia degli interventi, ha pesato l'estensione territoriale a tutte le «aree depresse» del Paese degli interventi della politica industriale regionale. Inoltre, i vasti allargamenti settoriali, che a partire dal 1997 hanno interessato sia la 488 che altri importanti strumenti della politica regionale, inizialmente destinati solamente all'industria (quali i contratti di programma e i crediti di imposta per gli investimenti), hanno determinato un forte ridimensionamento delle risorse a sostegno del settore manifatturiero proprio in una fase in cui questo incontrava forti difficoltà, particolarmente accentuate nel segmento delle piccole e medie imprese.

Si indebolisce, in particolare, l'impostazione originaria dei contratti di programma che, introdotti nel 1986 per ridurre il *gap* tecnologico del Mezzogiorno, avevano favorito nel periodo 1986-93 della loro massima efficacia la localizzazione di investimenti industriali delle maggiori imprese, italiane e estere, in settori ad elevato contenuto tecnologico. Dalla seconda metà degli anni '90, i contratti di programma, per lo più utilizzati dai consorzi di piccole e medie imprese, attivi in settori dell'industria tradizionale e estesi al turismo, all'agricoltura e pesca, sperimentano una perdita di efficacia in relazione alla capacità di attrarre imprese esterne all'area, in settori avanzati¹⁶.

In definitiva, la bassa efficacia della politica industriale regionale è stata il risultato di una impostazione «debole» di politica industriale, caratterizzata cioè dal prevalere di interventi ad «assorbimento», che hanno assecondato le tendenze della domanda, finendo con il confermare la specializzazione industriale esistente nel Mezzogiorno; al contrario, sarebbe stato invece necessario favorire, con misure selettive, una sostanziale modifica del modello di specializzazione¹⁷.

L'altro elemento che ha marcato la politica di sviluppo per il Sud di questo periodo è stata la c.d. *Nuova Programmazione*, che ha avuto il merito di riproporre una politica dell'offerta smarrita da lungo tempo. Rispetto all'intervento straordinario, la *Nuova Programmazione* ha operato una specie di «rovesciamento», anteponendo la creazione di capitale sociale alla crescita. In linea con questa filosofia di fondo, si affidava soprattutto ai patti territoriali il compito di agire su entrambi i fronti dello sviluppo, ossia la crescita della base produttiva locale e l'evoluzione dei contesti istituzionali.

Ma anche il bilancio di tale esperienza è stato in generale deludente¹⁸. Con i patti territoriali si è sperimentato un sostanziale insuccesso dal punto di vista degli obiettivi di crescita produttiva

¹⁶ Né le *performance* dei contratti di localizzazione, cui a partire dal 2003 è stato affidato il compito di favorire l'attrazione degli investimenti esteri, sono state particolarmente lusinghiere. I contratti di localizzazione stipulati al 31 dicembre 2010 erano solamente 12 (per 500 milioni di euro di investimenti e 219 milioni di agevolazioni), destinati al turismo, oltre che all'industria e servizi, con forti ritardi nell'avanzamento degli interventi.

¹⁷ Né si è registrato un significativo recupero di selettività a livello di Regioni e enti locali, sui quali, a seguito del processo di decentramento amministrativo avviato verso la fine degli anni '90, sono ricaduti oneri e onori di una parte importante degli interventi di politica industriale.

¹⁸ Anche a motivo di una erronea individuazione degli attori del cambiamento istituzionale, «le istituzioni locali» invece che soggetti facenti parte delle «avanguardie culturali del lavoro ed imprenditoriali», come imprese e Università (Barca, 2005).

e di evoluzione degli assetti strutturali delle aree interessate (Lodde, 2002; Accetturo e De Blasio, 2008), né i risultati conseguiti sul fronte delle trasformazioni istituzionali sono stati univoci.

In definitiva, la politica industriale non è stata in grado di favorire i necessari processi di adattamento strutturale delle imprese. Né, in termini più generali, vi è stato quel salto auspicato nelle matrici istituzionali meridionale, che avrebbe potuto favorire l'emergere di ampi fenomeni endogeni di sviluppo.

2.1.5. *La crisi globale e l'azzeramento della politica industriale regionale*

La crisi internazionale avviatasi a metà 2008, diversamente da quanto è avvenuto nelle precedenti fasi recessive indotte dall'estero, ha colpito con intensità maggiore l'industria del Sud, non solo per la minore crescita del valore aggiunto dell'industria rispetto al Centro-Nord, ma soprattutto in termini di occupazione (SVIMEZ, 2011b)¹⁹.

Negli ultimi anni, la capacità competitiva dell'industria meridionale si è significativamente indebolita. La sempre maggiore integrazione che vi è nell'economia mondiale ha determinato nel Mezzogiorno, soprattutto nei settori tradizionali del *Made in Italy*, uno spiazzamento per le produzioni locali in cui è prevalente la componente di lavoro non qualificato, con evidenti riflessi sul livello dell'occupazione manifatturiera.

Questo scenario richiederebbe con urgenza di mettere in campo interventi di politica industriale attiva, volti ad accrescere competitività e internazionalizzazione, in un contesto in cui le possibilità di crescita appaiono strettamente legate alla capacità di catturare la domanda a livello mondiale.

Gli interventi della politica industriale regionale, invece, a partire dal 2007 hanno sofferto di una forte discontinuità e incertezza, che si è volta in una pressochè totale inoperatività, nel periodo 2009-2010, per effetto delle continue penalizzazioni derivanti dalla riduzione e riprogrammazione degli stanziamenti (Tab. 4)²⁰.

¹⁹ Complessivamente nel triennio 2008-2010 il calo del prodotto industriale è stato al Sud di oltre il 17%, a fronte del 14% nel resto del Paese. Nello stesso periodo di tempo, il crollo dell'occupazione industriale è stato nel Mezzogiorno di ben 120 mila unità, pari al -14%, contro il -7% nel Centro-Nord.

²⁰ In primo luogo, nel 2007 sono scomparsi importanti strumenti, tra i quali la legge 488/1992, ed altri, ad essa collegati (legge 488/1992-Ricerca e i «Pacchetti integrati di age-

TAB. 4. *Misure di agevolazione della politica regionale aventi rilievo per lo sviluppo dell'industria (2007-2011)*^(a)

Misure	Risorse (milioni di euro)	Notazioni
Crediti di imposta per investimenti (2007-2013) (legge 296/2006)	4.475,7	Impegni Accesso solo nel 2008 per esaurimento risorse
Crediti di imposta per l'occupazione (2008-2010) (legge 244/2007)	600,0	Dotazione Non più operativi perché concedibili per dipendenti assunti nel 2008
Crediti di imposta per l'occupazione (2011-2013) (legge 106/2011)	142,0	Dotazione ^(b) Per dipendenti assunti tra maggio 2011 e maggio 2013
Crediti di imposta per investimenti (legge 106/2011) Zone franche urbane	n.d.	
Zone a burocrazia zero		Mai divenute operative e trasformate nel 2010 in Zone a burocrazia zero
Contratti di programma		Mai divenute operative
Contratti di localizzazione		Non operativi dal 2007
Contratti di sviluppo	500,0	Dotazione Non operativi dal 2007
		Avviati nel 2011 in sostituzione dei contratti di programma e contratti di localizzazione per le sole regioni della Convergenza
<i>PAN FAS Ricerca e Competitività 2007-2013</i>	7.200	Dotazione Azzerato nel 2009
<i>PON Ricerca e Competitività 2007-2013</i>	6.200	Dotazione
Progetti di ricerca industriale nel primo triennio 2007-2009	996,0	Impegni Operativi nel 2011
Distretti-laboratori e relative reti	915,0	Dotazione Avviati nel 2011
Potenziamento strutture e dotazioni scientifiche e tecnologiche	400,0	Impegni Operativi nel 2011
Decreto 6 agosto 2010 – Innovazione in settori specifici	150,0	Dotazione Avviati tra il 2010 e il 2011
Decreto 6 agosto 2010 – Innovazione per industrializzazione	230,0	Dotazione Avviati tra il 2010 e il 2011
<i>POI Energie rinnovabili e risparmio energetico 2007-2013</i>	1608,0	Dotazione
Decreto 6 agosto 2010 – Innovazione per investimenti energetici	300,0	Dotazione Avviati tra il 2010 e il 2011
Agevolazioni per l'imprenditorialità giovanile (dal 1986)		Operative
Misure per l'autoimpiego. «Prestito d'onore» (dal 1996)		Operative

^(a) Per misure avviate si intendono quelle per le quali sono iniziate le procedure di accesso; per misure operative, si intendono quelle per le quali sono intervenuti impegni.

^(b) A valere sui Programmi Operativi delle Regioni dell'obiettivo Convergenza.

Dai dati più recenti forniti dal MISE, relativi al periodo 2005-2010, emerge come il peso del Sud sul totale delle agevolazioni, includendo sia gli interventi nazionali che quelli regionali, sia crollato tra il 2005 e il 2010 dal 58,8% al 28,9%, per gli importi concessi e dal 56,6% al 37,2%, per quelli erogati.

Il riavvio di alcuni interventi che si è registrato nel 2011 è destinato ad essere di portata fortemente circoscritta, in quanto affidato, a livello centrale, unicamente alle risorse del Programma operativo nazionale, PON «Ricerca e Competitività» 2007-2013, e del Programma operativo interregionale, POI «Energie rinnovabili e risparmio energetico», entrambi relativi alle sole quattro regioni della Convergenza.

3. *Le politiche industriali nell'Unione europea*

3.1. *Gli aiuti di Stato: un confronto a livello europeo*

I profondi cambiamenti nelle strategie d'intervento a sostegno del sistema produttivo che hanno caratterizzato gli ultimi due decenni non hanno riguardato solamente le politiche di riequilibrio territoriale, ma hanno interessato l'intero «corpo» della politica industriale nazionale. Si tratta di una evoluzione che non riflette solo i mutamenti di prospettiva strategica dei *policy makers* nazionali in merito allo sviluppo industriale del Paese e al ruolo del Mezzogiorno, ma anche le modificazioni del quadro politico-economico interno e internazionale. A partire dai primi anni '90,

volazioni»). Sono, poi, rimasti inoperativi gran parte degli altri strumenti: le «Zone franche urbane», sostituite nel 2010 dalle «Zone a burocrazia zero», anch'esse inattuare; i contratti di programma e i contratti di localizzazione (sostituiti nel 2008 dai contratti di sviluppo, per favorire l'attrazione degli investimenti esteri). Gli unici due interventi realmente operativi (nel 2008) sono stati i crediti di imposta a favore degli investimenti e quelli a favore dell'occupazione, che però, per difficoltà di natura finanziaria, hanno avuto un accesso limitato a pochi mesi, esaurendo l'intero stanziamento (pari a 4,5 miliardi di euro, per i crediti di imposta a favore degli investimenti, e a 600 milioni, per quelli a favore dell'occupazione) complessivo per il periodo fino al 2013. Anche sul versante delle politiche di incentivazione della ricerca e dell'innovazione tecnologica, si è registrato un netto indebolimento dell'intervento pubblico, a causa della decisione nel 2009 di azzerare il PAN FAS «Ricerca e competitività» 2007-2013 (7,2 miliardi di euro), destinato in gran parte alle regioni del Mezzogiorno. Le risorse del PAN FAS «Ricerca e competitività» avrebbero dovuto aggiungersi a quelle del PON «Ricerca e Competitività» (6,2 miliardi di euro) relativo alle sole quattro regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria). Il depotenziamento degli interventi per la ricerca e l'innovazione ha particolarmente colpito le regioni meridionali che non rientrano in tale obiettivo (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna).

in particolare, emergono alcuni elementi che hanno condizionato sempre più incisivamente sia gli indirizzi, sia l'effettiva attuazione della politica industriale: l'orientamento via via più restrittivo dell'Unione europea in tema di aiuti di Stato alle imprese, i vincoli sempre più stringenti della finanza pubblica dettati dalle caratteristiche del processo di unificazione monetaria, la crescente sfiducia nelle capacità della pubblica amministrazione.

I primi due elementi hanno condizionato le politiche, non solo industriali, di tutti i principali paesi europei; l'ultimo, invece, è un fattore specificatamente italiano, storicamente ben radicato in un'ampia fetta dell'opinione pubblica, e che proprio nei primi anni '90 è stato alimentato dalla profonda crisi politica che ha portato alla fine della cosiddetta «Prima Repubblica». Confrontando l'evoluzione degli «aiuti di Stato» in Italia con quella degli altri paesi europei negli ultimi due decenni²¹, emerge chiaramente come nel nostro Paese il disimpegno dell'operatore pubblico sia stato molto più netto.

Il valore complessivo degli «aiuti di Stato» a favore delle imprese industriali e dei servizi²², rapportato al PIL, è fortemente diminuito tra il 1992 e il 2010 (Fig. 2). A livello europeo (Ue a 27) il sostegno pubblico alle imprese scende dallo 0,87% allo 0,44% del PIL tra il 1992 e il 1999, per poi oscillare intorno a tale livello nel corso degli anni 2000.

A partire dal 2000, infatti, l'incidenza complessiva degli aiuti di Stato sul PIL si stabilizza, alternando fasi di relativo incremento e ripiegamento. Nel triennio 2007-2010, in particolare, in concomitanza con l'attuale crisi economico-finanziaria, il suddetto rapporto è salito dallo 0,41% allo 0,50%.

In Italia il *trend* discendente è stato innanzitutto molto più marcato nel corso degli anni '90, quando l'incidenza dell'intervento pubblico passa dall'1,39% del 1992 allo 0,37% del 1999, livello significativamente inferiore alla media europea. È inoltre prosegui-

²¹ Le elaborazioni seguenti si basano sui dati relativi agli «aiuti di Stato» pubblicati annualmente dalla Commissione europea. Gli interventi pubblici a favore delle imprese sono disaggregati per Paese e per obiettivi, lungo un arco temporale che va dal 1992 al 2010. I dati della Commissione suppliscono anche all'assenza della «Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive» solitamente predisposta dal Ministero dello Sviluppo Economico, i cui dati, come detto, attualmente fermi al 2008, consentivano di verificare l'accesso del Mezzogiorno alla totalità degli interventi di incentivazione.

²² I dati presentati e discussi escludono i settori ferrovie, agricoltura, pesca e trasporti, per i quali gli interventi pubblici di sostegno sono generalmente oggetto di normative specifiche, e gli ingenti finanziamenti a sostegno del settore finanziario concessi nell'ultimo triennio (interventi «anticrisi»).

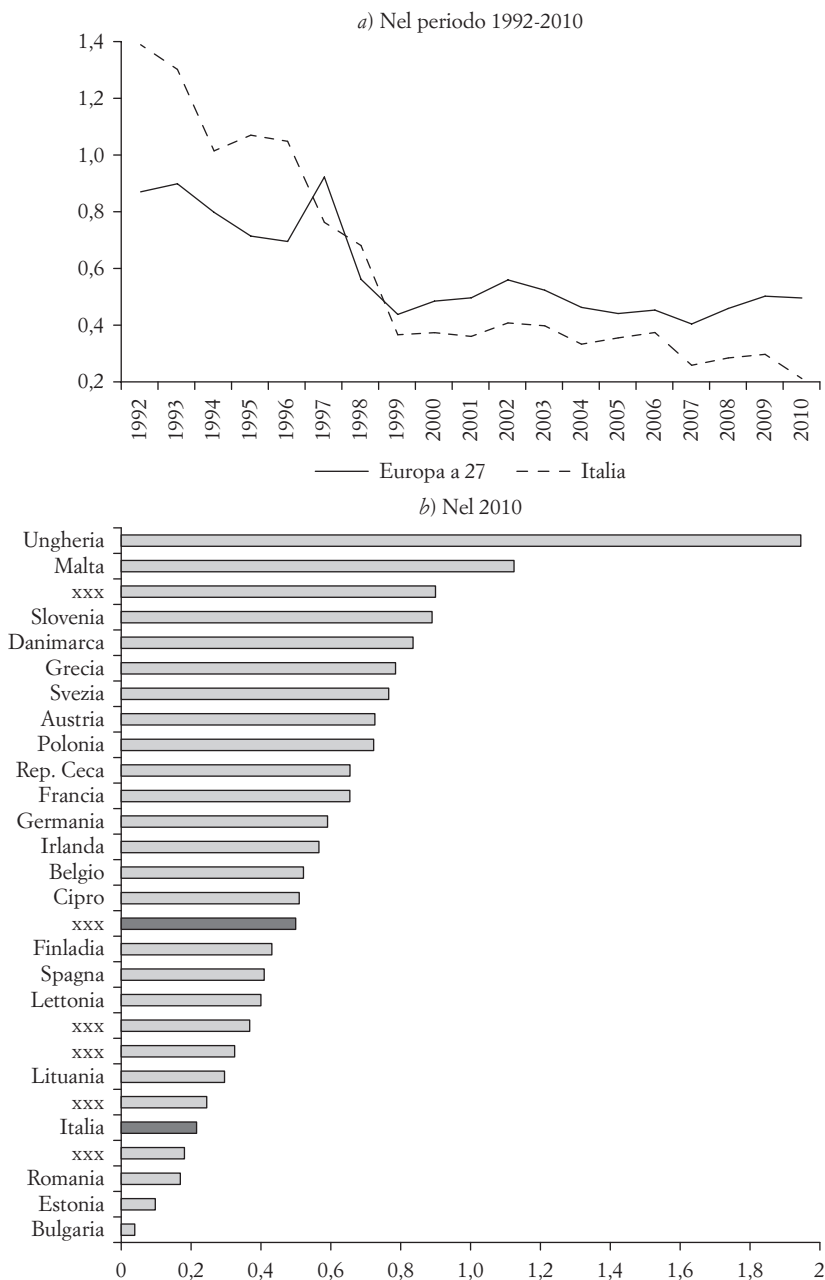


FIG. 2. Aiuti di Stato, in % del PIL nell'Ue a 27 e negli Stati membri (industria e servizi, al netto degli interventi anti-crisi).

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Commissione Europea, State Aid Scoreboard. Autumn 2011 Update, Brussels 1.12.2011.

to anche per tutto il decennio successivo, seppure a ritmi molto più modesti, portando il peso degli aiuti allo 0,21% del PIL nel 2010, valore pari a meno della metà del dato europeo dello stesso anno (0,50%). In definitiva, attualmente in Italia l'incidenza sul PIL degli aiuti di Stato è non solo nettamente inferiore alla media europea, ma anche tra le più basse dei principali paesi: pari alla metà di quella della Spagna (0,41%) e a circa un terzo dei valori di Germania (0,59%) e Francia (0,65%), inferiore perfino al dato del Regno Unito (0,24%).

I dati della Commissione europea consentono di differenziare gli aiuti di Stato anche a seconda della loro natura prevalentemente «settoriale» o «orizzontale»; all'interno di quest'ultima tipologia, inoltre, si individuano i principali obiettivi perseguiti (tematiche ambientali ed energetiche; sviluppo regionale; ricerca, sviluppo e innovazione; piccole e medie imprese; formazione e occupazione; internazionalizzazione). Parallelamente al forte ridimensionamento dell'intervento pubblico, emerge innanzitutto un netto spostamento degli aiuti a favore delle politiche di tipo «orizzontale» (Tab. 5).

Nello specifico, tra il 1992 e il 2010 in Europa le misure «settoriali» crollano dallo 0,42% allo 0,07% del PIL, mentre le misure «orizzontali» subiscono una modesta erosione, passando dallo 0,45% allo 0,42%. Considerando i singoli obiettivi, risultano dimezzate le risorse destinate allo sviluppo regionale (dallo 0,25% allo 0,12%) e alle piccole e medie imprese (dallo 0,06% allo 0,02%), e sostanzialmente azzerate quelle indirizzate all'internazionalizzazione (erano lo 0,02% nel 1992). Di contro, aumentano notevolmente gli interventi per l'ambiente (dallo 0,02% allo 0,12% del PIL), per la ricerca e sviluppo e l'innovazione (dallo 0,05% allo 0,09%), e le misure a sostegno dell'occupazione e della formazione (dallo 0,01% allo 0,05%).

L'Italia, nel 1992, si caratterizzava per l'elevato intervento dello Stato nell'economia, con un forte sbilanciamento a favore delle politiche di sostegno allo sviluppo regionale, effetto delle risorse mobilitate grazie all'intervento «straordinario» per il Mezzogiorno, che si conclude proprio in tale anno. Emergeva anche un significativo impegno a favore delle PMI, maggiore che nel resto d'Europa, mentre le politiche per la ricerca e l'innovazione e per l'internazionalizzazione avevano un rilievo minore, ma comunque leggermente superiore alla media dell'area europea. Anche le politiche settoriali avevano un peso importante, seppure inferiore alla media europea.

Tab. 5. *Aiuti di Stato per industria e servizi, al netto degli interventi sanitari-crisi, per tipologie di intervento (in % del PIL)*

Obiettivi	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Unione europea a 27																			
Totale obiettivi orizzontali	0,45	0,44	0,37	0,40	0,38	0,36	0,33	0,30	0,32	0,31	0,34	0,34	0,34	0,36	0,37	0,34	0,39	0,43	0,42
- Ambiente	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02	0,04	0,06	0,07	0,08	0,09	0,11	0,12	0,12	0,10	0,11	0,12	0,12
- Sviluppo regionale	0,25	0,27	0,21	0,25	0,2	0,17	0,14	0,11	0,10	0,09	0,10	0,09	0,08	0,08	0,09	0,08	0,11	0,12	0,12
- R&S e innovazione	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,06	0,06	0,05	0,05	0,06	0,06	0,07	0,09	0,09
- Piccole e medie imprese	0,06	0,05	0,05	0,05	0,06	0,08	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04	0,03	0,02
- Formazione e occupazione	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,02	0,03	0,03	0,03	0,02	0,02	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,04	0,04	0,05
- Internazionalizzazione	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
- Altri obiettivi orizzontali	0,03	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,03
Totale obiettivi settoriali	0,42	0,46	0,43	0,31	0,31	0,31	0,24	0,14	0,17	0,18	0,22	0,19	0,13	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07
Totale	0,87	0,9	0,8	0,71	0,70	0,92	0,56	0,44	0,49	0,50	0,56	0,52	0,46	0,44	0,45	0,41	0,46	0,50	0,50
Italia																			
Totale obiettivi orizzontali	1,12	1,02	0,77	0,93	0,76	0,70	0,51	0,31	0,33	0,35	0,38	0,38	0,32	0,29	0,28	0,22	0,25	0,25	0,21
- Ambiente	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02
- Sviluppo regionale	0,78	0,75	0,55	0,78	0,54	0,43	0,21	0,14	0,11	0,08	0,17	0,11	0,08	0,07	0,08	0,05	0,06	0,07	0,07
- R&S e innovazione	0,05	0,07	0,04	0,03	0,04	0,04	0,02	0,03	0,06	0,05	0,04	0,07	0,05	0,06	0,05	0,04	0,06	0,06	0,04
- Piccole e medie imprese	0,15	0,08	0,07	0,07	0,13	0,19	0,21	0,1	0,11	0,19	0,13	0,11	0,11	0,09	0,08	0,09	0,07	0,07	0,04
- Formazione e occupazione	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,02	0,02	0,02	0,01	0,05	0,06	0,04	0,03	0,02	0,04	0,03	0,03
- Internazionalizzazione	0,05	0,07	0,07	0,02	0,02	0,02	0,02	0,00	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,01
- Altri obiettivi orizzontali	0,05	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale obiettivi settoriali	0,26	0,28	0,24	0,14	0,29	0,07	0,17	0,06	0,04	0,02	0,03	0,02	0,02	0,06	0,1	0,04	0,04	0,05	0,01
Totale	1,39	1,30	1,01	1,07	1,05	0,76	0,68	0,37	0,38	0,36	0,41	0,40	0,34	0,36	0,38	0,26	0,29	0,30	0,21

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Commissione Europea, *State Aid Scoreboard. Autumn 2011 Update*, Brussels 1.12.2011.

I dati relativi all'ultimo anno disponibile, il 2010, mostrano un quadro completamente diverso: il livello dell'intervento pubblico è nettamente inferiore alla media europea, e ciò vale per quasi tutti i principali obiettivi. Lo scarto tra l'impegno dell'Italia e quello degli altri paesi europei è particolarmente ampio per quanto riguarda l'ambiente, ma è molto significativo anche in tema di ricerca e sviluppo e innovazione e di sviluppo regionale. Soltanto il sostegno alle PMI e quello all'internazionalizzazione hanno mantenuto un peso sul PIL superiore agli altri paesi europei.

In definitiva, mentre nel nostro Paese la politica industriale ha assunto un ruolo sempre più marginale, negli altri paesi avanzati il pragmatismo delle misure anticrisi ha dato voce a posizioni più disincantate rispetto alla predicazione liberista, restituendo visibilità a qualcosa che di fatto c'era sempre stato: nessuno mette in discussione il valore del mercato come strumento di selezione delle scelte, ma le scelte da sottoporre al vaglio del mercato sono tornate ad essere anche scelte pubbliche.

3.2. *Le politiche industriali in alcuni dei principali paesi avanzati*

Anche negli anni precedenti la recente crisi, nonostante l'azione di contrasto all'intervento pubblico propugnata dalla Commissione europea, molti dei paesi dell'Unione hanno continuato a seguire una linea di politica industriale ancora basata su un forte interventismo, seppure non sempre attraverso un esplicito impegno di risorse. Anche da un confronto di natura molto generale emergono indicazioni interessanti (Bianchi e Pozzi, 2010), che evidenziano come il ricorso alla politica industriale sia più ampio di quanto si possa immaginare (Rodrick, 2007).

Negli Stati Uniti, ad esempio, i finanziamenti e la domanda pubblica hanno sempre avuto un ruolo fondamentale nel sostenere i settori tecnologicamente più avanzati, soprattutto nelle fasi iniziali del loro sviluppo (basti solo pensare agli esempi di *internet* e della «Silicon Valley»): le varie Agenzie federali e statali agiscono, in sostanza, come una sorta di gigantesco *venture capitalist*. Negli ultimi anni la «direzione politica» del sistema industriale sembra divenuta ancora più esplicita: nel 2006 è stato varato il programma decennale «American Competitiveness Initiative», finalizzato a rafforzare la capacità innovativa del sistema produttivo e a preservare la *leadership* mondiale degli Stati Uniti in campo scientifico e tecnologico. Il programma prevede il raddoppio degli

stanziamenti per gli enti federali che si occupano di ricerca (da 25 a 50 miliardi di dollari, nei 10 anni) e un credito d'imposta permanente sugli investimenti delle imprese in R&S (per un costo stimato di 86 miliardi di dollari). Generalmente, le sovvenzioni delle Agenzie federali sono assegnate tramite bandi o in risposta alle domande di finanziamento presentate dalle imprese, selezionate da comitati di esperti e di *manager*.

Anche il Governo britannico, l'altro baluardo del libero mercato, dispone di un programma decennale di innovazione industriale. Il programma è denominato «*Science & Innovation Investment Framework 2004-2014*» e, tra le altre cose, si propone di aumentare i finanziamenti pubblici alle Università e ai laboratori di ricerca. Per l'attuazione del programma di investimenti in scienza e innovazione, il Governo ha elaborato una «Strategia Tecnologica», la cui supervisione e guida è stata affidata a un *Technology Strategy Board* (TSB), il quale ha identificato le principali aree tecnologiche su cui concentrare gli investimenti: materiali avanzati, elettronica e fotonica, bioscienza, ICT, sostenibilità ambientale, tecnologie energetiche, disegno industriale e manifatturiero avanzato. Per finanziare i progetti, il TSB lancia bandi di gara con valutatori esterni.

In Germania, nel 2006 è stato varato il piano «High-Tech Strategy», periodicamente rivisto e aggiornato, che finanzia progetti innovativi in 5 aree considerate strategiche per lo sviluppo del Paese: clima e energia, salute e nutrizione, mobilità, sicurezza, comunicazioni. In collaborazione con le imprese e il mondo della ricerca, sono state anche identificate 17 tecnologie chiave su cui concentrare gli investimenti e nelle quali la Germania intende diventare produttore *leader* (biotecnologie, nanotecnologie, micro e nanoelettronica, tecnologie ottiche, microsistemi, materiali avanzati, ICT). Sono istituiti programmi speciali, di tipo «orizzontale», a favore delle piccole e medie imprese innovative e delle *start up* tecnologiche, e a carattere «verticale» per grandi «Progetti Faro», relativi a tecnologie che assumeranno in futuro un ruolo di primo piano. Un apposito ufficio è preposto alla valutazione *ex post* dei progetti finanziati.

La politica industriale francese concentra gli interventi su alcune tecnologie e su alcuni progetti. I principali strumenti di intervento sono i «Poli di Competitività», che svolgono un'importante funzione agglomerante a livello territoriale (e si concretizzano in programmi di investimento costruiti dal basso, basati sulla partecipazione pubblico-privata e sull'avvio di progetti in-

novativi), il cofinanziamento dei «Programmi Mobilizzatori d'Innovazione Industriale» (promossi dalle medie e grandi imprese in settori ad alta tecnologia, in collaborazione con Università ed enti di ricerca), le reti operative che coinvolgono tutti gli attori dello sviluppo, esenzioni e crediti d'imposta per tutte le imprese che innovano e investono in R&S. Il ruolo principale delle istituzioni pubbliche è dunque quello di coordinare e far convergere le risorse in centri di eccellenza regionali, per fare in modo che questi possano raggiungere una massa sufficiente a garantire qualità e innovazione, guadagnandosi una reputazione anche in ambito internazionale.

In definitiva, il panorama degli interventi risulta ampio e differenziato, ma con importanti aspetti comuni: in quasi in tutti i paesi si rileva la presenza di una «cabina di regia» che coordina i diversi interventi e si individuano tecnologie chiave nei settori *medium-high e high-tech* su cui concentrare gli investimenti, con l'intento esplicito di modificare la struttura produttiva esistente cercando di sviluppare vantaggi competitivi nei settori ad alto valore aggiunto e che hanno un forte potenziale di sviluppo. Ma, soprattutto, si adotta una chiara logica di medio-lungo termine, da cui deriva l'assegnazione di risorse finanziarie stabili e certe. Si tratta, in effetti, di impostazioni fortemente interventiste, a difesa del «rango» raggiunto da questi paesi nella competizione internazionale.

4. *Gli indirizzi recenti della politica industriale nazionale in Italia*

In questa parte si analizzano gli sviluppi più recenti della politica industriale italiana, considerando sia i principali indirizzi programmatici, sia i più importanti strumenti che hanno operato negli ultimi cinque anni; per questi ultimi è stato esaminato il loro utilizzo da parte delle imprese del Mezzogiorno. Ciò con una duplice finalità: da un lato, analizzare come si è venuto concretamente a determinare il disimpegno dell'Italia messo chiaramente in luce dai dati della Commissione europea sugli aiuti di Stato, individuando quali orientamenti e quali strumenti vi hanno concorso, dall'altro, valutare in che misura gli interventi attualmente disponibili possano aver incontrato anche le specifiche esigenze l'apparato produttivo meridionale e siano eventualmente da potenziare o da essere affiancati da misure diverse, più calibrate sulle esigenze del Sud.

4.1. *Il disegno di «Industria 2015»*

In realtà, con l'avvio del Disegno di legge varato dal Governo il 22 settembre 2006 «Interventi per l'innovazione industriale», più noto come «Industria 2015», anche l'Italia è sembrata muoversi in linea con gli altri paesi avanzati, adottando un approccio di politica industriale più coerente con il nuovo contesto produttivo globale. Con «Industria 2015» si è data concretezza alle linee programmatiche elaborate nel 2005 nel «Piano triennale degli obiettivi del Ministero delle Attività Produttive: indirizzi e priorità di politica industriale». Nel Piano, le criticità del sistema produttivo italiano erano ricondotte sostanzialmente alle caratteristiche del suo modello di specializzazione, troppo sbilanciato verso settori a basso valore aggiunto e fortemente esposti alla concorrenza dei paesi di recente industrializzazione, nonché al fattore dimensionale, con industrie troppo piccole per poter affrontare con successo la dura competizione internazionale. Di conseguenza, si indicava come obiettivo strategico della politica industriale quello di perseguire una profonda revisione della specializzazione italiana per produzioni e per fasi, senza peraltro rinunciare alla parallela attuazione di politiche di natura «difensiva» nella inevitabile fase di transizione. Si trattava dunque di un deciso segnale di discontinuità, dettato dalla consapevolezza che il percorso di riposizionamento strategico del sistema produttivo italiano non avrebbe potuto aver luogo senza una politica industriale «attiva», ovvero senza un intervento pubblico di indirizzo e sostegno.

A partire dalle considerazioni e dalle strategie del «Piano triennale» del 2005, «Industria 2015» identificava due direttrici fondamentali della politica industriale: da un lato, le misure «orizzontali», anche a carattere automatico, di sostegno generalizzato al sistema produttivo e finalizzate all'abbattimento dei costi d'impresa, alla promozione degli investimenti e al riequilibrio territoriale; dall'altro, le misure selettive, di tipo «verticale», finalizzate appunto al perseguimento di obiettivi ritenuti strategici. Tale dimensione era rappresentata principalmente dai «Progetti di Innovazione Industriale» (PII), che miravano a favorire lo sviluppo di specifiche tipologie di prodotti e servizi ad alto contenuto di innovazione in cinque aree strategiche per lo sviluppo del Paese²³. Dal lato degli interventi

²³ Quali l'«Efficienza Energetica», la «Mobilità Sostenibile», le «Nuove Tecnologie per il *Made in Italy*», le «Nuove Tecnologie per la vita» e le «Tecnologie Innovative per i Beni Culturali».

orizzontali, le azioni di maggiore rilievo erano quelle a favore dello sviluppo delle «reti d'impresa» e l'istituzione di un «Fondo unico per la finanza d'impresa», che avrebbe dovuto unificare e razionalizzare tutte le misure di facilitazione e accesso al credito.

Questa combinazione delineata da «Industria 2015» di interventi ad assorbimento e di opzioni strategiche selettive, a ben vedere, se effettivamente realizzata avrebbe potuto progressivamente riallineare l'Italia agli altri grandi paesi industriali occidentali che, come hanno dimostrato numerose esperienze recenti, non mancano di intervenire quando si tratta di vicende che hanno immediate ricadute sulla complessiva collocazione della propria economia nella divisione internazionale del lavoro (basti pensare al sostegno al mercato dell'automobile).

4.2. *La concreta realizzazione degli interventi*

La considerazione principale, che guida l'esercizio valutativo qui proposto, è che per quanto non si possa non considerare positivamente il progressivo consolidamento, dal 2005 ad oggi, di una nuova e rinnovata impostazione della politica industriale, molto meno brillanti e confortanti sono stati gli effetti, dal punto di vista della sua effettiva concretizzazione. È infatti passato un periodo piuttosto lungo dalla approvazione di «Industria 2015», ed il bilancio che si può fare in base alle azioni finora intraprese presenta non pochi elementi di criticità. In linea generale, si rileva che la realizzazione degli interventi programmati ha subito forti ritardi, sia nella fase di attuazione delle misure, sia nella fase successiva di effettiva erogazione delle risorse.

In particolare, sono stati attuati solamente 3 dei 5 PII previsti, i finanziamenti ad essi destinati sono stati piuttosto modesti (nel complesso, circa 850 milioni di euro) e l'intervento sembra ormai essere stato accantonato²⁴. I decreti di attuazione delle «reti d'impresa» sono stati emanati solo nel 2009 e gli stanziamenti si limitano ad una riduzione fiscale di 48 milioni di euro per il triennio 2010-2012, distribuiti in modo non selettivo ad una vasta platea di possibili beneficiari. Nonostante la limitatezza degli incentivi pubblici, il nume-

²⁴ Dai dati forniti dal Ministero dello Sviluppo Economico, relativi a giugno 2012, risulta che sono stati emanati solo 128 provvedimenti di concessione su 232 progetti ammessi alle agevolazioni (per un totale di 507 milioni) e sono state effettuate erogazioni per appena 13 milioni di euro.

ro dei contratti di rete è in forte aumento²⁵. Il «Fondo unico per la finanza d'impresa» non è stato più istituito, sebbene sul fronte del credito l'azione pubblica sia stata per altri versi incisiva.

Oltre agli interventi riconducibili a «Industria 2015», sostanzialmente PII e «reti d'impresa», la politica industriale nazionale di questi ultimi anni ha continuato a fare leva sugli strumenti di incentivazione fiscale, tra cui in particolare i crediti d'imposta sulle spese per attività di R&S, dotati di notevoli risorse finanziarie, ma molto criticati per le modalità di erogazione. Nel corso del 2008 sono state concesse agevolazioni per oltre 710 milioni di euro. Dato l'elevato costo per le finanze pubbliche, nel 2009 è stato fissato un limite massimo agli stanziamenti per ciascuno degli anni 2008-2011 (1,6 miliardi di euro per l'intero quadriennio), trasformando il *bonus* automatico in aiuto su istanza, non necessariamente esaudita. La concessione del beneficio fiscale è stata attribuita sulla base dell'ordine di presentazione telematica delle richieste²⁶, che in pratica ha premiato le imprese con una connessione ad *internet* più rapida, al di là di ogni merito dell'investimento presentato. Inoltre, le agevolazioni si riferivano alle spese in ricerca e sviluppo già sostenute, non ai progetti futuri. A tali condizioni, è del tutto improbabile che le imprese possano incorporare gli incentivi nei propri piani di investimento e le agevolazioni perdono ogni capacità di generare investimenti addizionali (Brancati, 2008).

A partire dal 2008 sono state introdotte numerose misure a carattere prevalentemente congiunturale, dettate dall'esigenza di contrastare gli effetti della crisi economica, principalmente di sostegno alla domanda in alcuni specifici settori (incentivi per il sostegno dei consumi), di finanziamento del settore bancario (i cosiddetti «Tremonti-bonds») e per facilitare l'accesso al credito delle PMI (il rafforzamento del Fondo di garanzia). Le prime due misure sono risultate relativamente modeste e circoscritte; l'intervento sul Fondo di garanzia è stato invece di ampia portata, fortemente richiesto dalle piccole e medie imprese, e rifinanziato a fine 2011 per garantirne la continuità anche nei prossimi anni²⁷.

²⁵ Dai dati Unioncamere più recenti, aggiornati al 14 maggio 2012, risultavano stipulati 333 contratti di rete, con una crescita di oltre un terzo in meno di sei mesi (248 i contratti registrati a fine 2011 e appena 25 al 31 dicembre 2010), con una adesione di 1.767 imprese.

²⁶ Secondo il famigerato meccanismo del *click day*, fortemente contestato dalle imprese.

²⁷ Il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto «salva Italia»), convertito nella legge 214/2011 ha stabilito un rifinanziamento del Fondo di garanzia pari a 400 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014.

Quello della disponibilità del credito è un fattore molto critico per le imprese di minori dimensioni, soprattutto in questa fase di sovrapposizione e rincorsa tra crisi del settore finanziario e debolezza dell'economia reale. Secondo le indicazioni fornite dal Comitato di gestione del Fondo, nel triennio 2008-2010 il valore delle garanzie ha superato i 13 miliardi di euro.

Il tema del credito è fondamentale anche in funzione strategica: l'accesso ai diversi canali finanziari creditizi, non solo quello bancario, è infatti considerato fondamentale per sostenere i processi di investimento, innovazione, aggregazione e crescita dimensionale delle piccole e medie imprese, essenziali per determinare un riposizionamento competitivo del segmento largamente più numeroso delle aziende italiane. In particolare, gli strumenti di finanza innovativa, ancora poco diffusi in Italia, hanno obiettivi definiti, sono selettivi, e mettono a disposizione delle imprese non solo i capitali, ma anche competenze manageriali e una rete di relazioni. Possono, quindi, risultare molto incisivi rispetto alle risorse finanziarie di cui dispongono.

In Italia, il panorama finanziario è ancora meno sviluppato che a livello europeo e gli operatori di finanza innovativa fanno fatica ad emergere in assenza di un intervento pubblico. Le principali cause di questa arretratezza risiedono nella frammentazione del sistema produttivo, da cui in ultima analisi derivano scarsi investimenti in R&S, minore capacità di innovazione, basso grado di patrimonializzazione, maggiori rischi di insolvenza, ridotta redditività, gestione prevalentemente di tipo «familiare», limitate capacità manageriali, forte resistenza ad accettare nuovi soci. Tutti questi elementi sono maggiormente presenti nel tessuto produttivo meridionale, e difatti le operazioni di finanza innovativa sono estremamente rare. Da queste forti difficoltà, intrinseche al sistema produttivo, nasce l'esigenza di un intervento pubblico di politica industriale attiva, ad esempio attraverso l'istituzione di fondi *venture capital* e *private equity* di natura mista, ovvero che abbiano la capacità di attirare anche consistenti risorse private.

In tal senso, il più importante strumento attivato negli ultimi anni è stato il «Fondo italiano d'investimento» per le PMI, creato su iniziativa del Ministero dell'Economia nel 2010, con una partecipazione di rilievo della Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di un fondo *private equity* chiuso, rivolto quindi ad attrarre anche investitori privati, istituito per sostenere il rafforzamento patrimoniale e l'aggregazione di piccole e medie imprese, favorendo in particolare modo le aziende che dimostrino di avere validi programmi di

sviluppo, preferibilmente ad alto contenuto innovativo e che contemplino progetti di aggregazione e di filiera.

Al 31 dicembre 2011, ovvero in poco più di un anno di effettiva operatività, il Fondo ha effettuato 27 investimenti, per un totale di 417 milioni di euro.

Simile al precedente, ma orientato alle grandi imprese, è invece il «Fondo strategico italiano», istituito nel 2011, che a maggio 2012 ha effettuato i suoi primi due interventi.

In conclusione, negli ultimi anni il baricentro dell'intervento pubblico si è progressivamente spostato. Le sempre più scarse risorse disponibili sono state utilizzate soprattutto per portare avanti i programmi di tipo «orizzontale» ed automatici, mentre sono stati quasi del tutto annullati gli interventi di natura «verticale» e selettivi.

Come già detto, non è del tutto esatto motivare la progressiva marginalizzazione del sistema delle agevolazioni «selettive» con le sole difficoltà finanziarie dello Stato. Ad esse si aggiunge il riflesso di una severa, per quanto non generalizzata, critica rispetto al cattivo uso che si è fatto della discrezionalità pubblica. Certamente, l'opinione prevalente è che i risultati conseguiti attraverso le misure di agevolazione e gli altri provvedimenti di politica industriale siano stati ampiamente inferiori agli obiettivi, ma quando si entra nel merito del giudizio sulle cause di questo insuccesso, ad esempio confrontando a livello di singolo intervento le risorse impiegate e le modalità di erogazione dei finanziamenti con gli effetti prodotti, le valutazioni diventano discordi. Ma non poteva essere diversamente, poiché in Italia è del tutto assente un sistema di valutazione strutturale degli interventi stessi, che possa costituire una solida e comune base di riferimento per analisi rigorose. Eppure, poter disporre di procedure di valutazione è di importanza fondamentale per la politica industriale, sia per non incorrere in strumentalizzazioni a favore di una o dell'altra posizione, sia in quanto la valutazione è componente essenziale di ogni programma che si voglia porre in una prospettiva di miglioramento continuo della qualità degli interventi, senza che un eventuale cattivo uso del denaro pubblico rischi di condurre ad accantonare insieme agli strumenti anche gli obiettivi.

4.3. L'accesso del Sud alla politica industriale nazionale

Quanto l'evoluzione della politica industriale nazionale, da «Industria 2015» in poi, si parli con le dinamiche dell'economia meri-

dionale è questione ancora aperta, ma fondamentale: da un lato, infatti, le risorse destinate all'obiettivo del riequilibrio territoriale sono drasticamente diminuite nel corso degli ultimi anni (v. il par. 3.1.), dall'altro, c'è il rischio, molto concreto, che l'accesso del Mezzogiorno agli strumenti della politica nazionale, peraltro anche questi con una dotazione di risorse in continua diminuzione, sia inadeguata per sostenere processi di riequilibrio tra le due aree del Paese.

Relativamente ai valori di accesso del Sud alla politica nazionale, i dati più aggiornati forniti dal MISE sono quelli relativi al periodo 2005-2010 (Tab. 6). Considerando il totale degli interventi della politica industriale italiana, comprensivi, cioè, sia della componente nazionale che di quella gestita dalle Regioni (comprensivi, quindi, delle politiche per il riequilibrio territoriale), le agevolazioni concesse sono scese, in Italia, da una media annua di quasi 10 miliardi di euro nel biennio 2005-2006, a circa 6 miliardi nel periodo 2009-2010. Ma mentre nell'area centro-settentrionale gli importi annuali sono leggermente aumentati (da 2,7 a 3,1 miliardi di euro), nel Sud gli incentivi concessi alle imprese meridionali sono crollati da una media annua di oltre 6 miliardi di euro a poco più di un miliardo (quelli erogati da 2,5 a 1,6 miliardi).

Tali evidenze, anche se non sono risolutive, certamente inducono a valutare con molta attenzione quanto gli interventi della politica industriale nazionale pensati più per la parte evoluta del Paese, siano compatibili con le specificità del sistema produttivo del Mezzogiorno.

Anche considerando i singoli interventi, i pochi dati disponibili, confermano le notevoli difficoltà che incontrano le imprese meridionali nell'utilizzare gli strumenti di agevolazione nazionali: le percentuali di accesso del Sud risultano infatti leggermente inferiori al peso dell'area in termini di PIL per i Progetti di Innovazione Industriale (22% in media)²⁸, basse per il Fondo italiano d'investimento (circa il 14% degli investimenti complessivi) e minime per il credito d'imposta sulle spese di ricerca e sviluppo del 2008 (poco meno del 6%). Per le reti d'impresa il coinvolgimento del Mezzogiorno risulta invece soddisfacente, non tanto per la

²⁸ Per il PII «Efficienza energetica», la quota del Mezzogiorno risulta all'incirca pari al 20%, per il PII «Mobilità sostenibile» appena l'11%, e per il PII «Nuove tecnologie per il *Made in Italy*» il 31%. Si tratta, dunque, di valori piuttosto differenziati, che riflettono anche il rilievo che hanno nel Sud le suddette filiere produttive. In media la percentuale di accesso per i tre PII risulta pari al 22%, valore leggermente inferiore al peso dell'area meridionale in termini di PIL.

TAB. 6. Agevolazioni concesse ed erogate alle imprese (miliardi di euro, s.d.i.)^(a)

Ripartizioni	Media annua 2005-2006	Media annua 2009-2010
Agevolazioni/finanziamenti concessi		
Mezzogiorno	6,1	1,1
Centro-Nord	2,7	3,1
Non localizzabile	0,8	1,8
Italia	9,6	6,0
Totale al netto non localizzabili	8,8	4,2
Quota % Mezzogiorno sul totale ^(b)	69,2	26,5
Agevolazioni erogate		
Mezzogiorno	2,5	1,6
Centro-Nord	1,9	2,2
Non localizzabile	1,1	5,7
Italia	5,5	9,5
Totale al netto non localizzabili	4,4	3,8
Quota % Mezzogiorno sul totale ^(b)	56,7	43,2

^(a) Relative a interventi nazionali e delle Regioni.

^(b) Totale al netto degli interventi non localizzabili.

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ su dati Ministero dello Sviluppo Economico.

percentuale di accesso in sé (19%), quanto per l'elevato grado di integrazione con imprese delle altre regioni italiane²⁹.

In sostanza, «Industria 2015» si configurava come un valido progetto di rilancio per un'industria evoluta che, anche per l'esistenza di rilevanti diseconomie esterne (mercati dei servizi ancora poco concorrenziali e scarso sviluppo dei mercati finanziari), attraverso una fase di forte criticità e fatica ad adattarsi ai cambiamenti dell'ultimo decennio (globalizzazione, espansione dell'area asiatica, sviluppo delle ICT, regime di cambio fisso), ma che possiede elevate potenzialità da individuare e liberare.

Ma il quadro generale dell'economia meridionale è ben diverso³⁰ e i dati di questi ultimi anni rivelano un peggioramento

²⁹ Dai dati Unioncamere più recenti, aggiornati al 14 maggio 2012, sono 333 le imprese del Mezzogiorno che hanno stipulato contratti di rete, pari al 19% di quelle totali (1.767).

³⁰ Le problematiche che caratterizzano l'economia meridionale sono ben note e l'elenco delle criticità è lungo, soprattutto se si includono anche i cosiddetti fattori di contesto (le infrastrutture, la «filiera istituzionale», il capitale umano, ecc.). Limitandoci a considerare l'apparato produttivo, come opportunamente sottolineato anche da «Industria 2015», due elementi emergono fra tutti: il basso grado di industrializzazione del Sud e la maggiore frammentazione delle imprese.

relativo dello sviluppo economico dell'area rispetto al resto del Paese. Non solo, quindi, quello che sembrava un timido processo di convergenza si è arrestato, ma addirittura il divario ha ripreso ad allargarsi. Tale contesto mette sempre più a nudo le debolezze delle imprese del Mezzogiorno, che vuoi perché non riescono ad esprimere una capacità progettuale adeguata (come per alcuni PII e Fondo italiano d'investimenti), vuoi perché le modalità di accesso ai finanziamenti le pongono in una situazione di diretta competizione con le più solide e strutturate imprese del Centro-Nord (come per i crediti d'imposta per la ricerca), fanno fatica ad accedere agli interventi estesi a tutto il territorio nazionale.

In definitiva, le due gambe della nuova impostazione di politica industriale sono sembrate «correre troppo» rispetto alle possibilità dell'economia meridionale, tradizionalmente in difficoltà nel catturare i benefici di politiche di generico impulso agli investimenti, e non ancora in grado di avvantaggiarsi pienamente delle nuove politiche di carattere «verticale». Difficile allora non pensare ad un rilancio della politica di sviluppo regionale, specifica per il Sud, sia pure alle medesime condizioni del recupero di credibilità della politica industriale nazionale, ovvero, come abbiamo più volte detto, chiarezza d'intenti e statuto rigoroso degli interventi.

5. *Obiettivi e possibili campi di intervento di una politica industriale per il Sud*

5.1. *La necessità di una politica industriale «attiva» e i suoi principali obiettivi*

Dalla seconda metà degli anni '90, l'economia italiana è cresciuta a ritmi costantemente inferiori a quelli della media europea, con divari sempre più ampi fino al 2008. La tesi del cosiddetto «declino» italiano ha dato origine ad un ampio dibattito, ma ormai si è stabilita una forte convergenza di opinioni intorno alla tesi che il rallentamento dell'economia italiana sia dipeso principalmente da tre elementi: la crescente apertura dei mercati interni alla concorrenza estera (per effetto dell'integrazione europea e, su scala globale, dei processi di globalizzazione); il venire meno della leva del cambio come strumento per recuperare competitività nei confronti dei principali *competitors* stranieri; infine, la rivoluzione tecnologica provocata dalla diffusione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione (che ha modificato mo-

delli produttivi e organizzativi e ridotto i costi di trasporto e comunicazione) (Brandolini e Bugamelli, 2009).

Tuttavia, questi tre fattori non sono sufficienti a spiegare il «caso» italiano, in quanto sono comuni a tutti i paesi europei: in altri contesti, essi hanno innescato processi di rafforzamento dei vantaggi competitivi e hanno determinato opportunità di crescita e di sviluppo. Ciò che ha fatto la differenza è l'inadeguatezza della struttura tradizionale dell'economia italiana a fronteggiare le sfide poste da questi grandi cambiamenti; inadeguatezza che, per l'appunto, è dovuta alla specifica matrice produttiva, dimensionale e settoriale, della nostra economia, che si caratterizza in primo luogo per l'assoluta prevalenza di piccole e medie imprese, ed in secondo luogo per un forte sbilanciamento verso settori tradizionali – come quelli del *made in Italy* –, dove la concorrenza dei paesi emergenti è diventata sempre più aggressiva. Vorremmo aggiungere, però, che al nostro sistema è anche mancata una politica industriale che, attraverso indirizzi strategici e strumenti di intervento, marcasse la portata dei cambiamenti in atto e la conseguente necessità di sviluppare quei fattori che ormai sono sempre più imprescindibili per la crescita: innalzamento delle dimensioni di impresa, internazionalizzazione, competitività e innovazione continua, non solo tecnologica.

In realtà, negli ultimi anni la risposta del mondo imprenditoriale italiano al nuovo contesto internazionale è stata differenziata: molte aziende hanno mostrato una notevole capacità di adattamento, introducendo innovazioni di prodotto e adottando nuove strategie commerciali, ma la reazione spontanea delle migliori imprese è apparsa insufficiente a determinare significativi cambiamenti a livello di sistema, ovvero nel posizionamento complessivo dell'Italia nelle catene internazionali del valore e della divisione del lavoro (Brandolini e Bugamelli, 2009; Viesti, 2011). La constatazione che anche la parte più avanzata del nostro sistema produttivo incontra notevoli difficoltà ad adeguarsi al nuovo contesto internazionale ha mutato i termini del confronto tra Mezzogiorno ed il resto del Paese: è infatti evidente che per il Sud non è più sufficiente inseguire il modello industriale delle regioni del Nord, ma entrambe le aree devono trovare una nuova traiettoria di sviluppo. Per invertire le tendenze di lungo periodo, sia il Sud che il resto del Paese devono modificare radicalmente la natura del proprio sistema produttivo, iniziando a percorrere la strada seguita dai paesi europei più avanzati: puntando su crescita dimensionale delle imprese, produzioni ad alto valore aggiunto e a forte conte-

nuto innovativo, manodopera qualificata, elevata propensione alle esportazioni e forme di internazionalizzazione «evolutive». Per questo è indispensabile una politica industriale «attiva», che non assecondi il mercato, ma agisca su di esso per imprimere una svolta nel processo di sviluppo.

Ma se anche l'obiettivo finale della politica industriale è comune alle due macro-aree del Paese, i differenti punti di partenza possono influire notevolmente nei percorsi di trasformazione del tessuto industriale. Nel Mezzogiorno, il più basso livello di industrializzazione³¹ e la ridotta presenza delle medie e grandi imprese³², con tutto ciò che da essi deriva, rendono molto più difficile il cambiamento della struttura produttiva, anche senza considerare i ben noti problemi di contesto: economici, sociali e istituzionali.

Ne è riprova la bassa percentuale di accesso del Sud alle politiche ad assorbimento, ovvero di tipo «orizzontale», che finiscono con il consolidare punti di forza e di debolezza esistenti. È lecito attendersi risultati opposti da interventi più selettivi e «verticali», nonché da una politica industriale gestita e governata anche attraverso scelte cruciali (e non solo misure generali e automatismi), come avviene per le principali economie del mondo. Un approccio di questa natura può più facilmente tutelare le imprese meridionali, sempre, però, che lo sviluppo del Mezzogiorno sia posto come un pilastro della politica nazionale *tout court*. Ciò implica, ad esempio, che siano considerati prioritari per lo sviluppo nazionale temi quali la centralità del Mediterraneo (come zona di interscambio commerciale tra l'Europa e l'Estremo Oriente), l'offerta energetica (sia tradizionale che alternativa), la logistica (strade, linee ferroviarie, strutture portuali), campi nei quali il Mezzogiorno presenta importanti vantaggi competitivi e può giocare un ruolo importante per la crescita e la modernizzazione di tutto il Paese. Fino ad ora, tuttavia, anche l'accesso agli strumenti di tipo «verticale» non è stato molto soddisfacente, seppure, come visto, con delle differenziazioni. Da queste considerazioni possiamo trarre due indicazioni.

La prima è che la natura selettiva è condizione necessaria ma non sufficiente perché uno strumento possa essere efficace anche nel Mezzogiorno: a tal fine, è indispensabile che il disegno dell'in-

³¹ Pari, nell'industria in senso stretto, a 33,5 addetti per 1.000 abitanti nel 2009, contro i 95,7 del Centro-Nord.

³² Confermata dalla dimensione media delle unità produttive, pari a 20 addetti, a fronte dei 29 del resto del Paese.

tervento e le effettive modalità di concessione dei finanziamenti tengano conto delle specificità che caratterizzano l'economia del Sud. Esiste, infatti, un circolo vizioso per cui l'accesso del Sud agli strumenti «verticali» e selettivi risulta particolarmente problematico, in quanto le imprese meridionali fanno fatica ad esprimere una capacità progettuale paragonabile a quella delle più strutturate imprese del Centro-Nord: il risultato è che anche le realtà più promettenti non riescono ad accedere a quegli strumenti grazie ai quali potrebbero riuscire a migliorare il loro *status*. La «rottura» di questo circolo vizioso è estremamente difficile, ma deve rappresentare un obiettivo imprescindibile di una politica industriale «attiva» per il Mezzogiorno. Come accennato, per raggiungere tale risultato si deve agire sul disegno e sulle modalità operative di funzionamento dei singoli interventi. Si potrebbe valutare, ad esempio, se possa essere utile istituire delle graduatorie e dei criteri di selezione specifici per le imprese del Mezzogiorno, differenti da quelli standard, o prevedere delle riserve o delle quote minime di accesso per il Sud.

La seconda constatazione è che il divario tra l'economia meridionale e quella delle altre aree del Paese è ancora troppo ampio perché si possano accantonare gli interventi specifici della politica industriale regionale. Tra i campi di intervento dove, a nostro parere, c'è maggiore necessità di una politica industriale regionale (aggiuntiva), si possono indicare quello della ricerca e dell'innovazione – in quanto i circuiti del trasferimento tecnologico sono prima locali e poi nazionali³³, quello della finanza innovativa – poiché la possibilità di prevedere operatori vicini al territorio rende certamente più facile la valutazione delle aziende e dei progetti elaborati in un'area in ritardo, che per ciò stesso presentano minore redditività – e ovviamente quello della fiscalità di vantaggio, che per sua stessa definizione si applica alle sole regioni del Mezzogiorno.

Volendo tradurre le suddette considerazioni in indicazioni di *policy*, il primo elemento da mettere in evidenza è la necessità che il processo di riforma del sistema degli incentivi, avviato nel 2009 con la delega al Governo, si concluda rapidamente. In effetti, ciò che maggiormente depotenzia la politica industriale è la discontinuità e l'incertezza degli interventi, i ritardi nella emanazione dei

³³ Cfr. il modello della «Tripla elica», in base al quale l'efficacia di un sistema di innovazione dipende dalla triplice interazione tra Istituzioni di governo, Università e imprese.

decreti attuativi e nella assegnazione delle risorse già stanziare, la lentezza delle procedure valutative: tutti elementi che di fatto impediscono alle imprese di incorporare le agevolazioni nei piani di investimento, portandole a prediligere interventi certi, automatici e rapidi, come i crediti d'imposta o, meglio ancora, riduzioni generalizzate della fiscalità.

Al secondo punto ribadiamo la necessità di affiancare, con più forza, agli interventi automatici di politica industriale interventi selettivi e di tipo «verticale», e di concentrare gli interventi su pochi obiettivi specifici, evitando la dispersione delle risorse su uno spettro troppo ampio di finalità e su una platea troppo vasta di imprese.

È poi urgente introdurre un rigoroso sistema di valutazione dei singoli strumenti, indispensabile non solo per delineare nel modo più efficiente le misure – la selettività non si legittima senza l'introduzione di logiche di valutazione delle misure – ma soprattutto per ricostruire la credibilità dell'intervento pubblico *tout court*.

Venendo alla politica industriale vera e propria, i principali obiettivi guida di una strategia per il Mezzogiorno dovrebbero essere i seguenti:

1. la riqualificazione del modello di specializzazione produttiva, attraverso il sostegno allo sviluppo delle attività a più alta produttività relativa e l'inserimento delle agglomerazioni di imprese in settori strategici per l'industria nazionale;
2. l'innalzamento delle dimensioni medie d'impresa;
3. il rafforzamento delle politiche a favore di ricerca, innovazione e trasferimento tecnologico;
4. l'aumento del grado di apertura verso l'estero e il rilancio delle politiche di attrazione.

Nei seguenti paragrafi si forniscono alcune indicazioni in merito ai principali campi di intervento di una politica industriale volta a perseguire tali obiettivi. Ma prima di entrare nel dettaglio, è inevitabile fare un richiamo generale alla questione della entità delle risorse finanziarie che dovrebbero essere destinate alla politica industriale.

La nostra sottolineatura dell'importanza di assicurare alle imprese continuità e certezza degli interventi, piuttosto che stanziare somme anche ingenti ma, per i motivi sopra illustrati, con minore *appeal* e scarsa adesione alle esigenze delle imprese stesse, non significa che l'importo dei sovvenzionamenti abbia poca rilevanza, o che possa essere ridotto a dismisura. Si deve tenere conto che per ogni tipo di intervento esiste una soglia minima sotto la quale l'agevolazione è sostanzialmente inefficace, in quanto insufficiente

a modificare i piani di investimento delle imprese; inoltre, le risorse programmate devono essere commisurate agli obiettivi che si vogliono raggiungere. Eppure, come evidenziato nel par. 3.1, dal confronto tra il volume degli aiuti di Stato in Italia e nel resto d'Europa emerge che l'intervento pubblico nel nostro Paese è non solo inferiore alla media, ma anche tra i più bassi di tutte le economie avanzate, pur non presentando queste ultime squilibri interni di entità paragonabile a quelli dell'Italia.

5.2. *Le politiche settoriali e di filiera*

Il tema delle politiche settoriali e di filiera («Aree tecnologiche-produttive» nella terminologia di «Industria 2015») è assolutamente fondamentale per il Mezzogiorno. Il nostro giudizio sull'impianto strategico di «Industria 2015» è sostanzialmente positivo e riteniamo che un approccio di tale natura possa aprire anche nel Mezzogiorno importanti opportunità di sviluppo e di trasformazione della matrice produttiva. Perché ciò si verifichi, tuttavia, è necessario che l'individuazione degli interventi non sia tarata esclusivamente sulle esigenze delle imprese del Nord, ma che siano identificate anche nel Mezzogiorno alcune aree produttive con particolari potenzialità di sviluppo, facendo leva anche su poli di eccellenza già esistenti.

Quello delle energie rinnovabili³⁴, ad esempio, è uno dei settori, o meglio delle filiere produttive che a livello mondiale coniuga un carattere altamente innovativo con una domanda in forte espansione. In tale ambito, il Mezzogiorno offre le massime potenzialità oggi esprimibili in Italia per concorrere a conseguire obiettivi strategici volti a diminuire il consumo dei combustibili fossili, rispetto ai quali il nostro Paese presenta un forte livello di dipendenza dalle importazioni, e a ridurre i conseguenti elevati costi energetici per le imprese³⁵. La presenza di potenzialità ancora non sfruttate nelle regioni meridionali, per potersi tradurre

³⁴ Su questo settore e sul successivo della logistica avanzata, cfr. Cap. XIX – *Energia e fonti rinnovabili*, Cap. XV – *Infrastrutture e servizi di trasporto e logistica per il rilancio strategico del Mezzogiorno*, in SVIMEZ (2011b) e SVIMEZ (2011c).

³⁵ In particolare, un calo sensibile dei costi energetici pagati dalle imprese, che attualmente risultano maggiori di circa il 30% rispetto a quelli medi dell'Unione europea a 27, potrebbe rappresentare un importante elemento di recupero della competitività per il nostro sistema produttivo.

in opportunità concrete di crescita e occupazione, non può fare a meno, tuttavia, di politiche mirate.

Un altro settore in cui lo sviluppo del Mezzogiorno può coniugarsi con quello dell'Italia è quello della logistica «avanzata», a partire dalle strutture e dai servizi che sono funzionali al trasporto marittimo delle merci. Il potenziamento dei porti meridionali è infatti necessario ed urgente affinché l'intero Paese possa cogliere le opportunità offerte dalla prospettata nuova centralità del Mediterraneo nei traffici commerciali mondiali. Gli interventi dovrebbero anche essere finalizzati a sostenere lo sviluppo di una filiera di valorizzazione dei prodotti in transito, basata sulla importazione via mare di materie prime, semilavorati e prodotti intermedi e sulla successiva riesportazione, sempre via mare, di prodotti che presentino un incremento di valore grazie alle attività logistiche di assemblaggio, consolidamento, etichettamento, confezionamento, ecc.

Ulteriori ambiti specifici da sviluppare potrebbero essere quelli dell'agricoltura di qualità, delle biotecnologie, del turismo, tutti campi in cui si può fare leva su realtà promettenti anche nel Sud.

5.3. Le politiche a favore dell'aumento delle dimensioni d'impresa

Progettare efficaci politiche per ridurre la frammentazione del sistema produttivo è compito arduo, in quanto la dimensione aziendale non è determinata solamente dalle convenienze economiche, ma anche da fattori sociali e istituzionali, primo tra tutti il carattere «familiare» della maggior parte delle PMI italiane. La politica industriale può però favorire l'aumento della dimensione media del sistema produttivo agendo in diverse direzioni: incentivando la crescita dimensionale delle PMI, agevolando le aggregazioni tra imprese, sostenendo le relativamente scarse medie e grandi imprese esistenti.

Per quanto riguarda il primo punto, sono stati introdotte a più riprese facilitazioni fiscali sulle operazioni di fusione e acquisizione e sulla ricapitalizzazione delle imprese³⁶, i cui effetti si sono rivelati piuttosto modesti. Un'altra modalità di intervento è rappre-

³⁶ Da ultimo è intervenuto il provvedimento di «Aiuto alla crescita economica» (ACE), inserito nel decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. «decreto salva Italia»), convertito nella legge 214/2011, che al fine di favorire la patrimonializzazione, consente alle imprese di dedurre dal proprio reddito imponibile un importo corrispondente al cosiddetto «reddito nozionale» riferibile ai nuovi apporti di capitale.

sentata dalle misure a favore dell'accesso al credito, sempre considerato uno dei punti maggiormente critici per le PMI, non solo nelle fasi in cui si verificano fenomeni congiunturali di restrizione dei prestiti. Nel Mezzogiorno, in particolare, l'accesso al credito bancario è reso strutturalmente più difficile dalla maggiore distanza delle imprese dai centri decisionali delle banche maggiori. A tale ambito si possono ricondurre tutti i provvedimenti a favore dei Confidi e le misure orientate principalmente a fronteggiare le contingenze della crisi, come la moratoria sul debito e il potenziamento del Fondo di garanzia³⁷.

Di recente istituzione è invece il «Fondo italiano d'investimento» per le PMI, un fondo di *private equity* finalizzato, come detto, a favorire il rafforzamento patrimoniale e l'aggregazione delle imprese minori. Al 31 dicembre 2011, ovvero in poco più di un anno di effettiva operatività, il Fondo aveva effettuato 18 investimenti diretti in singole aziende, di cui solamente tre localizzate nel Mezzogiorno (le quali hanno assorbito circa il 14% degli investimenti complessivi). Tale dato conferma le difficoltà degli imprenditori meridionali a presentare progetti che soddisfino le caratteristiche richieste. Del resto, è evidente che proprio al Sud si accentuano le difficoltà della piccola dimensione, così che l'intervento in questione è ancora più necessario, ma anche più difficile. Si pone, quindi, il problema della insufficiente attenzione dei gestori verso quelle iniziative che nascendo in un contesto più critico presentano una minore convenienza. Per migliorare l'accesso del Sud, andrebbe valutata con attenzione l'ipotesi di dare maggiore impulso a fondi di finanza innovativa regionali, che possono godere dei vantaggi derivanti dalla prossimità territoriale dei gestori nel processo di valutazione.

Quella del sostegno alle aggregazioni, invece, sembra essere una politica più efficace sul piano strategico, perché fa leva sulla tendenza spontanea delle imprese a «fare sistema» per difendere o aumentare la propria competitività. Il tipo di aggregazione espressa dalle reti, in particolare, sembrerebbe essere maggiormente funzionale alla struttura produttiva meridionale che non quella dei distretti e i primi dati relativi alla stipula dei «contratti di rete» mostrano un buon accesso del Sud a tale strumento (circa il 19%

³⁷ Secondo le indicazioni fornite dal Comitato di gestione del Fondo, nel triennio 2008-2010 il valore delle garanzie ha superato i 13 miliardi di euro, con una quota delle imprese meridionali intorno al 38%, a valere su un importo dei prestiti prossimo ai 25 miliardi (il 31% relativo al Mezzogiorno).

del totale delle imprese aderenti a contratti di rete, cfr. par. 4.3). È una strada, questa, che la politica industriale dovrebbe seguire con maggiore decisione, semplificando la normativa, estendendo le facilitazioni, ed anche aumentando le risorse finanziarie destinate a tale obiettivo: i 48 milioni di euro di incentivi fiscali previsti per il triennio 2010-2012, peraltro distribuiti in modo generico e non selettivo a tutta la platea dei richiedenti, ci sembrano veramente pochi.

L'obiettivo della crescita delle piccole imprese non dovrebbe, come invece è successo, allentare l'attenzione sul sistema delle medie e grandi imprese. A partire dalla privatizzazione delle aziende partecipate dallo Stato attraverso l'IRI e la SME e per tutto il periodo successivo, il sostegno alle medie e grandi imprese non è più stato un campo di intervento diretto della politica industriale. Anche le vicende più recenti che hanno riguardato alcuni grandi gruppi nazionali (FIAT, Alitalia, Parmalat) sono state considerate come casi singoli e non come parte di una strategia complessiva. Eppure, nel nuovo contesto globale è diventato sempre più evidente che solo le dimensioni medio-grandi consentono alle imprese di condurre una propria attività di ricerca e sviluppo, investire nell'innovazione, adottare modelli gestionali più efficienti, incorporare le nuove tecnologie dell'ITC, sostenere un'attività di commercializzazione e di distribuzione dei propri prodotti all'estero, in mercati sempre più lontani (come, ad esempio, quelli dei paesi asiatici).

Le analisi empiriche sembrano indicare che anche nelle regioni meridionali le medie imprese sono quelle più dinamiche: ad esempio, il primo Rapporto della Fondazione La Malfa (2011), mette in luce come le medie imprese meridionali siano più efficienti ed abbiano attraversato la crisi attuale meglio delle altre imprese del Mezzogiorno. Dallo stesso studio emerge anche un dato meno confortante, che conferma il ritardo del sistema produttivo meridionale: tra i gruppi industriali con più di 500 dipendenti, solamente 24 sono localizzati nel Sud.

Nei primi mesi del 2011 il Governo, come ricordato, ha istituito il «Fondo strategico italiano», ispirato al modello del «Fonds Stratégique d'Investissements» francese. Il Fondo effettuerà investimenti a lungo termine, finalizzati a sostenere «lo sviluppo del sistema economico nazionale mediante la crescita dimensionale, il miglioramento dell'efficienza operativa, l'aggregazione, l'accrescimento della competitività a livello internazionale delle imprese strategiche italiane». Ci auguriamo che l'istituzione del Fondo

strategico non rimanga una misura isolata, ma che possa rappresentare il segnale di avvio per il disegno di ulteriori interventi di politica industriale a favore delle aziende di taglia maggiore, e con particolare attenzione al Mezzogiorno. Come già evidenziato con riferimento al «Fondo italiano d'investimento», è infatti evidente che senza una precisa strategia di coinvolgimento delle imprese meridionali, che deve basarsi su una rigorosa analisi dei settori nei quali il Sud può assumere un ruolo strategico per l'intero sistema produttivo nazionale, saranno principalmente le medie e grandi aziende nel Centro-Nord che «cattureranno» gran parte delle risorse finanziarie disponibili.

5.4. *Le politiche a favore di R&S e innovazione*

Il ruolo preminente delle attività di ricerca e sviluppo come *driver* per la competitività e lo sviluppo economico è unanimemente riconosciuto, ed effettivamente anche nel nostro Paese, che presenta forti ritardi rispetto alla maggior parte dei paesi avanzati, già da alcuni anni tale principio trova ampio riscontro nei principali documenti di indirizzo e di programmazione economica. Ad esempio, l'attenzione a tale tema è evidente nel recente «Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) 2011-2013», emanato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca (MIUR) a marzo 2011. In estrema sintesi, il PNR definisce le linee guida e i principali obiettivi per le politiche pubbliche a sostegno della ricerca e dell'innovazione, in particolare individuando le aree tecnologicamente prioritarie (tecnologie abilitanti) su cui concentrare gli interventi. Inoltre, particolare attenzione è rivolta al tema della collaborazione e del trasferimento tecnologico tra il mondo della ricerca e le imprese, ad esempio attraverso il finanziamento dei laboratori pubblico-privati, dei distretti tecnologici, e delle relative reti.

Anche il PNR, come «Industria 2015», segna dunque un passaggio di fase, ma condivide con il documento del Ministero dello Sviluppo Economico anche il rischio di un progressivo depotenziamento dovuto alle modalità di assegnazione delle risorse ed alla tempistica di erogazione dei finanziamenti: dato il notevole ritardo già accumulato dall'Italia in tema di investimenti in ricerca e innovazione, si tratta di una eventualità che dovrebbe essere assolutamente evitata.

Per ciò che concerne gli interventi nazionali di incentivazione, la misura più rilevante degli ultimi anni è il credito d'imposta sul-

le spese in R&S delle PMI, introdotto nel 2008³⁸. Come illustrato in precedenza, l'intervento ha destato molti dubbi per le particolari modalità di accesso ai finanziamenti e, ad ogni modo, si è trattato di una misura cui il Sud ha avuto accesso in misura marginale. A livello della politica regionale, invece, il quadro generale degli interventi appare senza dubbio più interessante, soprattutto con riferimento ai finanziamenti previsti attraverso i bandi avviati tra il 2010 e il 2011 dal MIUR e dal MISE. Si tratta, infatti, di bandi di tipo valutativo e con un forte carattere «verticale», che pongono particolare attenzione al finanziamento delle strutture e dei progetti e favoriscono i processi di trasferimento tecnologico tra imprese e Università.

Tuttavia, se, da un lato, si valutano positivamente le linee di indirizzo indicate nei più recenti documenti programmatici e il cambio di passo espresso da alcuni ultimi interventi, d'altro lato si deve rilevare come il passaggio al nuovo sia stato soltanto delineato. Uno dei punti maggiormente critici riguarda le risorse finanziarie disponibili per prolungare e consolidare le linee di intervento finora intraprese. L'esiguità dei finanziamenti finora erogati risulta confermata dai dati della Commissione europea sugli aiuti di Stato, già presentati nella Tab. 5, dai quali emerge chiaramente che in Italia il peso sul PIL degli aiuti di Stato destinati al sostegno della ricerca e dell'innovazione è inferiore alla media europea, con un divario che si è ampliato nettamente a partire dal 2007.

È dunque necessario che l'intervento pubblico sia fortemente potenziato, in analogia con quanto si osserva nella maggior parte degli altri paesi avanzati e nelle economie emergenti, e che la politica regionale continui a presidiare con forza queste attività.

5.5. *Le politiche a favore dell'internazionalizzazione*

Con riferimento alle politiche di sostegno alle esportazioni, giova innanzitutto ribadire che il principale nodo da sciogliere è il riordino della *governance* della molteplicità di enti preposti a tale scopo, operazione più volte rinviata: è auspicabile che la recente

³⁸ Più recentemente, la legge 106/2011 ha riproposto un credito d'imposta sui nuovi progetti di R&S delle PMI effettuati in collaborazione con enti di ricerca e Università, per il 2011 e il 2012.

«reintroduzione» dell'ICE³⁹ rappresenti l'occasione per rivedere l'intero sistema.

Per il resto, considerando che le analisi empiriche svolte sia a livello macroeconomico che micro sono pressoché concordi nell'identificare nelle dimensioni e nella capacità di aggregazione (in distretti, reti o altre forme) i principali fattori che determinano il «grado di apertura» delle imprese e la loro capacità di sviluppare forme di internazionalizzazione «evolute», si rimanda a quanto già detto in merito alle politiche a favore dell'accrescimento dimensionale del sistema produttivo (v. par. 5.3).

Il tema dell'attrazione degli investimenti esteri (IDE) è invece emblematico di come spesso si riscontri una frattura profonda tra le enunciazioni programmatiche e la loro concreta attuazione. Nell'attuale contesto, in cui la globalizzazione è un fenomeno sempre più esteso e pervasivo, quasi tutti i paesi considerano gli IDE come uno dei fattori strategici ai fini della crescita economica. Gli studi sulle economie di agglomerazione, in particolare, hanno messo in luce come anche in singole aree o regioni degli stessi paesi più avanzati, gli IDE rappresentino un importante fattore di sviluppo.

In Italia l'incidenza degli investimenti esteri è notevolmente inferiore alla media europea, e a livello territoriale la distribuzione degli IDE è totalmente sbilanciata a favore delle regioni del Centro-Nord. Il ritardo dell'Italia in parte riflette i soliti fattori strutturali più volte richiamati e che nel Mezzogiorno si presentano con maggiore gravità, tra cui il sottodimensionamento della struttura produttiva e la debolezza della cosiddetta «filiera istituzionale» (tempi lunghi della giustizia, diffusa illegalità, scarsa difesa dei diritti di proprietà, inefficienza della Pubblica Amministrazione). Ma ciò che realmente sorprende è che a fronte del riconoscimento «teorico» della loro funzione, l'Italia non abbia mai perseguito stabilmente una specifica politica di attrazione degli IDE, tanto meno indirizzata al Mezzogiorno. Prima ancora che da una insufficienza di risorse, il sostegno agli investimenti esteri è stato frenato dalla mancanza di un'azione sistematica e duratura, che si compone della presenza simultanea di svariati strumenti: di interventi di contesto volti a conseguire il miglioramento delle istituzioni dell'economia, di incentivi il cui andamento deve essere stabile e certo nel tempo, di un'Agenzia di attrazione che per

³⁹ Ad opera del più volte citato decreto «salva Italia».

caratteristiche e strumenti possa essere paragonabile a quelle di maggior successo che operano negli altri paesi europei, ed ultimo ma non meno importante, di una fiscalità di vantaggio nelle regioni meridionali, in grado di compensare una serie ben nota di «svantaggi ambientali».

In passato, nel Mezzogiorno gli interventi che hanno svolto un ruolo nell'attrazione degli investimenti, nazionali ed esteri, sono stati i contratti di programma e i contratti di localizzazione, sostituiti nel 2008 dai contratti di sviluppo, per i quali è in corso la valutazione delle domande (Tab. 4). Per questi ultimi sarebbe auspicabile un ruolo attivo nel favorire la localizzazione nel Sud di imprese di media e grande dimensione in settori avanzati.

Per favorire la localizzazione di investimenti nel Mezzogiorno, non solo esterni ma anche – e soprattutto – nazionali, bisognerebbe inoltre mettere in campo una significativa fiscalità di vantaggio, in grado di compensare una serie ben nota di «svantaggi ambientali». L'opposizione dell'Unione europea all'adozione di una fiscalità differenziata all'interno di uno stesso Paese, in un regime di moneta unica nel quale Stati e Regioni sono posti sullo stesso piano, non ha più motivo d'essere. Occorre dunque insistere in questa direzione, pensando però a interventi che abbiano caratteristiche diverse, ad esempio, dai crediti di imposta. Non si tratterebbe infatti di prevedere incentivi di natura fiscale per l'acquisto di nuovi beni strumentali, ma di adottare regimi fiscali differenziati tra le imprese del Sud e quelle del Centro-Nord, non estesi a tutto il Mezzogiorno ma selettivi⁴⁰ e temporalmente delimitati, in grado di determinare, per le nuove imprese che si localizzano nel Sud, un livello di imposizione effettiva significativamente inferiore ai livelli generalmente applicati in Italia (Coppola, 2006).

5.6. *Le politiche di contesto*

Chiudiamo con un breve riferimento agli interventi cosiddetti di contesto, tra cui quelli infrastrutturali. In molte fasi, le politiche per l'industria, soprattutto quelle destinate al riequilibrio territoriale tra Nord e Sud, si sono intrecciate, a volte confuse,

⁴⁰ Con l'indicazione di specifici obiettivi, al fine di restringere la platea dei possibili beneficiari, ad esempio facendo esplicito riferimento a particolari settori o filiere, o segmenti dimensionali del sistema produttivo, o aree territoriali di particolare dinamismo.

con le politiche di contesto, ovvero con gli interventi finalizzati ad un rafforzamento della dotazione di capitale fisico e sociale: in entrambi i campi, infatti, il Mezzogiorno fa registrare forti criticità, che si traducono in ritardi nello sviluppo economico rispetto al resto del Paese. Anche oggi le politiche di infrastrutturazione sono considerate tra le priorità di spesa per il Sud. Tuttavia, gli interventi di contesto e gli investimenti in infrastrutture sono costosi e richiedono tempi di realizzazione molto lunghi. Nella situazione attuale, caratterizzata da risorse scarse e urgenza di ottenere risultati concreti, a maggior ragione vale per gli interventi infrastrutturali lo stesso principio che dovrebbe guidare le politiche industriali nel loro complesso, ovvero la necessità di individuare di obiettivi specifici e la conseguente concentrazione delle risorse disponibili su un numero ben circoscritto di progetti.

Ma soprattutto occorre sia ben chiaro che le due linee di intervento non sono equivalenti e che, dunque, l'aumento degli investimenti in infrastrutture non può andare a discapito delle risorse destinate alla politica industriale vera e propria, quella cioè costituita da azioni e strumenti direttamente rivolti al sostegno dell'apparato industriale (come l'abbiamo definito in senso «allargato»). Il fine ultimo è ovviamente lo stesso, quello di assicurare il raggiungimento di un più alto livello di sviluppo economico; tuttavia, sono diversi non solo gli strumenti e le modalità di attuazione, ma anche i singoli obiettivi. Semmai va sottolineata la complementarità e la capacità di ciascuna delle politiche di accompagnare, potenziare, e guidare l'altra.

Riferimenti bibliografici

- Accetturo A., De Blasio G. (2008), *Le politiche per lo sviluppo locale: la valutazione dei Patti territoriali*, in G. De Blasio, F. Lotti (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, Bologna, Il Mulino.
- Amendola M., Baratta P. (1978), *Investimenti industriali e sviluppo dualistico*, Roma, Giuffrè, Monografie SVIMEZ.
- Baratta P. (2004), *La questione meridionale e la questione industriale in Italia, secondo Pasquale Saraceno*, Quaderno n. 25 di «Informazioni SVIMEZ», Collana Saraceno, n. 7, Roma, maggio.
- Barca F. (2005), *Spunti in tema di ritardo di competitività e politica di sviluppo nelle diverse Italie*, Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Roma, Brioschi Editore.

- Basile R., Giunta A. (2005), *La localizzazione degli investimenti esteri in Italia: vincoli istituzionali, Mezzogiorno e politiche di attrazione*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4.
- Becattini G. (1998), *Distretti industriali e made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Becattini G. (2001), *Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Contributo ad un dibattito napoletano*, Quaderni dell'Archivio storico (supplemento), Istituto Banco di Napoli Fondazione, Napoli.
- Bianchi P., Pozzi C. (2010), *Le politiche industriali alla prova del futuro*, Bologna, il Mulino.
- Bianchi L., Miotti D., Padovani R., Pellegrini G., Provenzano G. (2011), *150 anni di crescita, 150 di divari: sviluppo, trasformazioni, politiche*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3.
- Brancati R. (2010), *Fatti in cerca di idee, ???*, Donzelli Editore.
- Brandolini A., Bugamelli M. (a cura di) (2009), *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, in Banca d'Italia «Questioni di economia e finanza», n. 45, aprile.
- Cafiero S. (1989), *Tradizione e attualità del meridionalismo*, Bologna, il Mulino, Collana della SVIMEZ.
- Cafiero S., Padovani R. (1989), *Grande e piccola impresa nello sviluppo economico del Mezzogiorno* in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3.
- Cafiero S., Marciani G.E. (1991), *Quarant'anni di intervento straordinario (1950-1989)*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 2.
- Cafiero S. (1998), *L'efficacia degli incentivi disposti dalla legge 488 del 1992*, in «Rassegna Economica», n. 1.
- CER-SVIMEZ, (a cura di) (1998), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, Bologna, il Mulino, Collana della SVIMEZ.
- Coppola P. (2006), *La fiscalità di compensazione nell'Unione europea*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», nn. 1-2.
- COTEC (2010), *Rapporto annuale sull'innovazione, mimeo*.
- De Cecco M. (2004), *Il declino della grande impresa*, in G. Toniolo, V. Visco (a cura di), *Il declino economico dell'Italia*, Milano, Mondadori.
- Fondazione Ugo La Malfa (2011), *Le imprese industriali del Mezzogiorno. Rapporto sui dati cumulativi di bilancio 2008-2010*, dicembre.
- Giannola A. (1986), *Industria manifatturiera e imprenditori nel Mezzogiorno*, Napoli, Guida.
- Giannola A. (2010), *Il Mezzogiorno nell'economia italiana. Nord e Sud a 150 anni dall'Unità*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3.
- Giannola A. (2011), *Reti, distretti, filiere. Le problematiche fondamentali dello sviluppo italiano*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», nn. 1-2.
- Graziani A., Pugliese E. (a cura di) (1979), *Investimenti e disoccupazione nel Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.

- Lodde S. (2002), *Patti territoriali e specializzazione produttiva nel Mezzogiorno*, CRENoS, Università di Cagliari.
- Ministero delle Attività Produttive (2005), *La valutazione del credito d'imposta: i risultati di un'indagine presso gli imprenditori*, Roma.
- Moro F. (1989), *Gli investimenti industriali agevolati dalle leggi di intervento straordinario*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 1.
- NETVAL (2011), *VIII Rapporto NETVAL sulla valorizzazione della ricerca nelle Università italiane*, mimeo.
- Padovani R. (1980), *Aspetti della struttura industriale del Mezzogiorno*, in «Nord e Sud», aprile-giugno, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane.
- Padovani R., Prezioso S. (1998), *Gli andamenti dell'industria manifatturiera meridionale negli anni '80 e '90*, in CER-SVIMEZ (a cura di) (1998).
- Padovani R., Servidio G. (2009), *La crisi delle politiche industriali per il Mezzogiorno*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4.
- Prezioso S., Servidio G. (2011), *Industria meridionale e politica industriale dall'Unità d'Italia ad oggi*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 3.
- Pilloton F. (1960), *Effetti moltiplicativi degli investimenti della «Cassa per il Mezzogiorno»*, Giuffrè, Collana della SVIMEZ – Centro per gli studi sullo sviluppo economico, Roma.
- Rodrick D. (2007), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, Princeton University Press.
- Saraceno P. (1952), *Lo sviluppo economico dei paesi sovrappopolati*, Roma, Universale Studium.
- Saraceno P. (1953), *Lo sviluppo industriale delle regioni meridionali e l'attività della Cassa per il Mezzogiorno*, in «L'Industria», n. 4.
- Saraceno P. (1963), *La giustificazione economica degli incentivi ad investire in un'area sottosviluppata*, in F. Marzano (a cura di), *Incentivi e sviluppo del Mezzogiorno*, Milano, Giuffrè.
- Saraceno P. (1983), *L'intervento straordinario nel Mezzogiorno nella nuova fase aperta dalla crisi industriale. Relazione introduttiva alla Conferenza del Mezzogiorno (Roma, 22-24 marzo 1983)*, Roma, SVIMEZ, Collana Documenti.
- Saraceno P. (1988), *L'unificazione economica dell'Italia è ancora lontana*, Bologna, il Mulino.
- Servidio G. (2006), *Un bilancio della legge 488/1992 nel periodo 1996-2005 e alcune considerazioni sulla riforma e sul futuro dell'intervento*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», nn. 3-4.
- Servidio G., Cappellani L. (2010), *Ricerca e innovazione nel Mezzogiorno: politiche e strategie per il trasferimento tecnologico*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», nn. 1-2.
- SVIMEZ (1949), *Contributi allo studio del problema industriale del Mezzogiorno*, Roma, Giuffrè.

- SVIMEZ (1986), *La questione meridionale nel quarantennale della SVIMEZ*, Collana documenti SVIMEZ, Roma.
- SVIMEZ (1999), *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.
- SVIMEZ (2008), *Rapporto SVIMEZ 2008 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.
- SVIMEZ (2010), *Rapporto SVIMEZ 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.
- SVIMEZ (2011a), *150 anni di statistiche italiane: Nord e Sud 1861-2011*, Bologna, il Mulino.
- SVIMEZ (2011b), *Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno*, Bologna, il Mulino.
- SVIMEZ (2011c), *Ripresa economica e ruolo del Mezzogiorno: alcune aree di un programma di sviluppo*, in «Rivista economica del Mezzogiorno», n. 4.
- Traù F. (2005), *Due modelli di industrializzazione. La specializzazione produttiva dell'industria italiana lungo l'arco del Novecento*, in «L'Industria», n. 1.
- Viesti G. (2011), *Una nuova politica industriale per l'Italia*, in «Italianieuropei», n. 10.