

Università degli Studi di Bergamo - Facoltà di Economia

A.A. 2011/2012

**I DISTRETTI ITALIANI E LA  
POLITICA REGIONALE IN ITALIA**

*Prof. Alberto Brugnoli*

# Fonti endogene della competitività: le economie di agglomerazione

- Consistono nelle esternalità positive, tipicamente presenti in un distretto industriale, che derivano alle imprese dalla localizzazione in un'area ad elevata densità imprenditoriale. Le imprese si “agglomerano” in un'area produttiva, creando un sistema di “rete” imprenditoriale.
- Quando si parla di economie di agglomerazione, lo spazio è necessariamente diversificato e relazionale
- Lo spazio infatti assume il ruolo di risorsa economica e fattore produttivo autonomo, non solo di contenitore geografico
- Lo sviluppo diviene per definizione endogeno
- L'obiettivo primario a livello teorico diviene la ricerca delle condizioni “genetiche locali” dello sviluppo
- Le economie esterne positive influenzano non solo l'efficienza produttiva, ma anche quella innovativa delle imprese

# Il distretto industriale marshalliano

- Le condizioni affinché un distretto sia definibile come distretto industriale marshalliano sono le seguenti:
  - Prossimità spaziale tra imprese
  - Prossimità sociale (presenza di un adeguato supporto istituzionale all'attività di impresa)
  - Concentrazione di piccole imprese, con flessibilità produttiva e capacità di adeguamento rapido al mercato
  - Marcata specializzazione industriale dell'intera area distrettuale, nella quale devono essere presenti tutte le fasi della filiera produttiva

# Le economie di distretto

- Le economie di distretto sono quei vantaggi che le imprese ottengono dalla prossimità con altre attività appartenenti allo stesso settore in termini di riduzione dei costi o aumento di efficienza produttiva
- Si manifestano e si concretizzano attraverso:
  - La riduzione dei costi di produzione
  - La riduzione dei costi di transazione
  - L'aumento dell'efficienza dei fattori produttivi
  - L'aumento dell'efficienza dinamica, intesa come capacità innovativa delle imprese del distretto

# Oltre le economie di distretto

- Pur con il loro notevole contributo esplicativo, le teorie distrettuali hanno anche alcuni elementi di criticità:
  - Nelle teorie distrettuali si trascurano gli elementi esogeni e oggettivi che accompagnano un processo di sviluppo, come le condizioni macroeconomiche e territoriali di contesto
  - Eccessiva enfasi posta sul concetto di specializzazione e flessibilità: quest'ultima caratterizza, in un'economia post-fordista come quella attuale, non solo la piccola e media impresa, ma anche la grande
  - Difficoltà di misurare i vantaggi economici ipotizzati dalla teoria distrettuale (stime econometriche)

# Gli elementi caratterizzanti di un distretto industriale

- Il distretto industriale, nella sua accezione canonica, è rappresentato da un sistema locale caratterizzato dalla presenza di un'attività produttiva principale svolta da un insieme di piccole imprese indipendenti, che però sono altamente specializzate in fasi diverse di uno stesso processo produttivo
- Questo particolare modello organizzativo imprenditoriale consente di sviluppare delle sinergie che determinano una produzione più efficiente rispetto a quanto accadrebbe all'interno di un singolo grande stabilimento

# La legislazione nazionale vigente in materia di distretti

- In Italia il riconoscimento giuridico dello status di “distretto industriale” è stato sancito dalla legge 317 del 1991 (“Interventi per l’innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese”)
- Secondo queste disposizioni, vengono definiti distretti “le aree territoriali locali caratterizzate da elevata concentrazione di piccole imprese, con particolare riferimento al rapporto tra la presenza delle imprese stesse e la popolazione residente, nonché alla specializzazione produttiva dell’insieme delle imprese” (art. 36 comma 1).
- Destinatari degli interventi sono dunque i sistemi locali d’imprese che presentano le caratteristiche del distretto marshalliano, la cui individuazione viene comunque affidata alle regioni, secondo il principio di sussidiarietà sancito dalla CE e sulla base dei parametri fissati dal successivo D.M. 21 aprile 1993, noto anche come “Decreto Guarino”.

# La legislazione nazionale vigente in materia di distretti (segue)

- Del resto, l'applicazione di tali parametri incontrò da subito notevoli difficoltà, soprattutto a causa della loro eccessiva rigidità, che non consentiva di adattare il procedimento d'individuazione a situazioni molto diverse.
- Anche per via di tali problemi, il Decreto in questione viene superato dalla Legge n. 140/99, che ridefinisce il concetto di distretto, individuando nel distretto industriale un caso particolare di una tipologia più generale costituita dai sistemi produttivi. Questi sono descritti all'art. 6 come “contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di piccole e medie dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna”. I distretti industriali, invece, sono individuati come “sistemi produttivi locali (...) caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese”.



# La legislazione nazionale vigente in materia di distretti (segue)

- Due le principali innovazioni rilevate rispetto alla legislazione precedente
  - in primo luogo, viene eliminato il vincolo della presenza esclusiva delle piccole imprese, caratterizzanti il distretto industriale secondo la legge 317/91, prevedendo la possibilità di includere nei sistemi e nei distretti le medie ed anche le grandi imprese (intendendo per grandi imprese le imprese con un numero di addetti maggiore o uguale a 250 unità; per medie imprese le imprese con un numero di addetti compreso tra 50 e 249 unità; per piccole imprese le imprese con un numero inferiore ai 49 addetti. Fonte D.M. dell'Industria del 1 giugno 1993)
  - in secondo luogo, le regioni acquisiscono una più ampia discrezionalità in merito all'individuazione dei sistemi produttivi locali venendo a cadere l'obbligo di rispettare i parametri stabiliti dal Decreto Ministeriale del '93

# La legislazione nazionale vigente in materia di distretti (segue)

- E' chiaro che qualsiasi criterio parametrico atto a delimitare i confini dei distretti industriali si configura come una "forzatura necessaria" di realtà alquanto complesse, definite da reticoli relazionali locali e, anche, internazionali difficilmente metrizzabili e spesso basati su connotati socioeconomici informali
- Rientrano, infatti, nella definizione del distretto le relazioni storiche acquisite e stratificate, i rapporti di parentela nella gestione dell'impresa, i rapporti di vicinato e la peculiare cultura emulativa in ambito produttivo, le interazioni con le risorse locali. Elementi, questi, che contribuiscono a formare configurazioni singolari e non ripetibili
- Una legge, tuttavia, implica un processo di generalizzazione tale da pervenire a definizioni chiare e univoche che nel caso dei distretti industriali di piccole e medie imprese ha significato l'individuazione di bacini territoriali e di parametri quantitativi in grado di filtrare e ottimizzare gli elementi quali - quantitativi singolari.

# La legislazione nazionale vigente in materia di distretti (segue)

- Secondo la legge 140, in sostanza, il Sistema Produttivo Locale si caratterizza per:
  - contesti produttivi omogenei
  - elevata concentrazione di imprese
  - specifica organizzazione interna.
- In questa nuova ottica, il distretto industriale è un sistema produttivo locale che deve possedere due caratteristiche aggiuntive e precisamente:
  - elevata concentrazione di imprese industriali
  - elevata specializzazione produttiva dei sistemi di impresa
- In questo modo, si individua un modello costituito da due livelli:
  - un primo livello, i Sistemi Produttivi Locali, caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese, non necessariamente industriali
  - un secondo livello, i Distretti Industriali (DI), nei quali le imprese svolgono la loro attività prevalente nell'industria e una quota delle stesse è specializzata nella produzione di beni omogenei.

# Il ruolo delle regioni nell'attuazione legislativa dei distretti

- Le oggettive difficoltà incontrate nell'applicare alla lettera i criteri stabiliti dalla legge per i distretti industriali hanno di fatto limitato le possibilità di applicazione della normativa; in considerazione di ciò alcune regioni hanno disciplinato le modalità attuative e procedurali dei distretti industriali ricorrendo ad interpretazioni meno restrittive degli indicatori stabiliti dal Decreto
- Al luglio 2008, le regioni che, sulla base degli indirizzi contenuti nelle normative nazionali di riferimento (L. 317/91 e L. 140/99), hanno individuato i distretti industriali, sono complessivamente 14, di cui 8 del Centro-Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Toscana, Marche, Lazio) e 6 del Mezzogiorno (Abruzzo, Campania, Basilicata, Sardegna, Calabria e Sicilia). In complesso sono stati riconosciuti, allo stato attuale, 193 distretti industriali.

# La mappatura dei distretti industriali

- Secondo i dati resi noti dall'Istituto per la Promozione Industriale (IPI, ora incorporato nel Ministero per lo Sviluppo Economico), aggiornati al luglio 2008, dei 193 distretti individuati, 147 sono localizzati nel Centro-Nord e 46 nel Mezzogiorno
- Le principali specializzazioni produttive sono, nell'ordine: Tessile e Abbigliamento (44 DI riconosciuti), Meccanica (35), Prodotti per l'arredamento e Lavorazione di minerali non metalliferi (34), Alimentari (25), Pelli, cuoio e calzature (20)
- Le quattro branche di attività menzionate costituiscono la specializzazione produttiva di 158 distretti industriali; questi ultimi rappresentano, nel loro insieme, l'82% dei distretti complessivamente individuati dalle regioni
- Nell'aggiornamento dell'archivio sui DI individuati dalle regioni si è seguito il criterio di considerare solo quelli per i quali le regioni hanno completato l'iter normativo di individuazione nell'ambito della cornice nazionale di riferimento.

# Sintesi dei DI individuati dalle regioni al 1° luglio 2008, con le relative specializzazioni produttive

Tab.1 Le specializzazioni produttive dei Distretti Industriali individuati dalle Regioni a Luglio 2008

N.	Regioni	Tessile, Abbigliamento	Prodotti per l'arredamento; Lavorazione di minerali non metalliferi	Meccanica	Pelli, cuoio, calzature	Alimentari, Agroindustria	Oreficeria, Strumenti musicali, Giocattoli	Altre attività industriali	Altre attività non industriali	Totale
1	Piemonte	12	1	11	-	1	1	1 (a)	-	27
2	Valle d'Aosta	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3	Lombardia	7	2	5	1	-	-	1 (b)	-	16
4	Trentino-Alto Adige	-	-	-	-	-	-	-	-	-
5	Veneto	3	6	7	3	6	1	10 (a) (b) (c)	8 (d)	44
6	Friuli-Venezia Giulia	-	4	2	-	2	-	-	1	9
7	Liguria	-	3	6	-	1	-	-	-	10
8	Emilia-Romagna	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	Toscana	3	3	-	4	-	1	1 (a)	-	12
10	Umbria	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11	Marche	8	4	1	11	-	2	-	-	26
12	Lazio	1	2	-	-	-	-	-	-	3
13	Abruzzo	2	1	1	-	1	-	-	1 (e)	6
14	Molise	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	Campania	5	-	-	1	1	-	-	-	7
16	Puglia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
17	Basilicata	1	2	-	-	2	-	-	-	5
18	Calabria	-	-	-	-	1	-	-	-	1
19	Sicilia	1	3	2	-	10	-	4 (b) (c)	3 (d)	23
20	Sardegna	1	3	-	-	-	-	-	-	4
	<b>Nord Ovest</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>22</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>53</b>
	<b>Nord Est</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>53</b>
	<b>Centro</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>41</b>
	<b>Centro Nord</b>	<b>34</b>	<b>25</b>	<b>32</b>	<b>19</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>13</b>	<b>9</b>	<b>147</b>
	<b>Mezzogiorno</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>46</b>
	<b>Italia</b>	<b>44</b>	<b>34</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>5</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>193</b>

(a) Carta grafica.

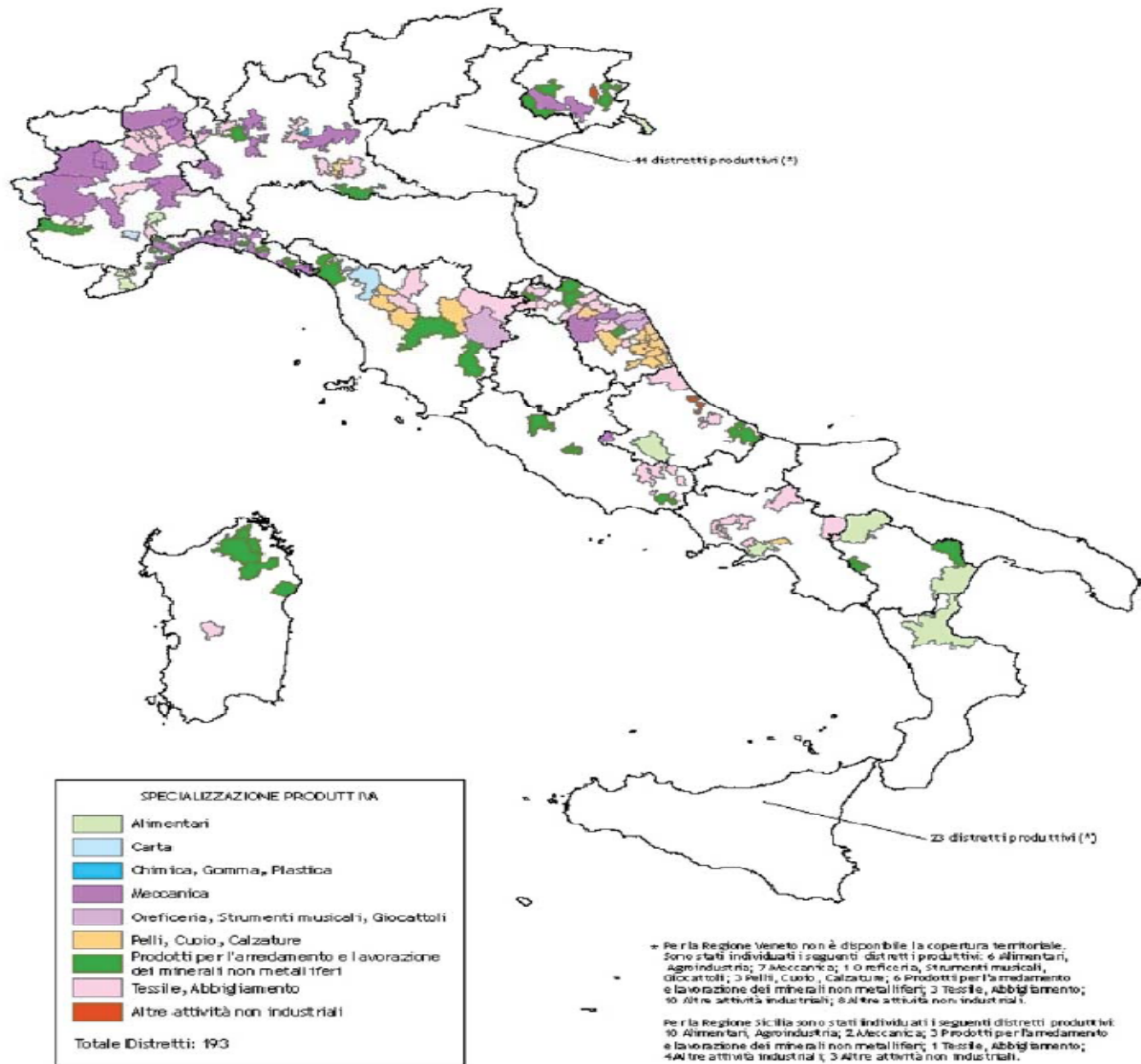
(b) Chimica, gomma e plastica.

(c) Bioedilizia; energie rinnovabili; biomedicale; gioiellerie; cantieristica nautica; aerospazio e astrofisica; occhialeria; sistemi di illuminazione.

(d) Logistica; turismo; ambiente; beni culturali; attività termali; informatica; tecnologie avanzate delle telecomunicazioni; pescaturismo; settori high tech.

(e) Servizi organizzativi, tecnologici, formativi per le imprese.

# Localizzazione territoriale dei distretti industriali delle regioni (per il Veneto non è ancora disponibile la copertura territoriale)



# Distretti industriali e internazionalizzazione delle imprese

- L'appartenenza ai distretti industriali è un fattore che ha portato ad affermare tratti distintivi nel processo di internazionalizzazione delle imprese
- Sul piano teorico, il fenomeno si inserisce nell'evoluzione delle teorie sull'internazionalizzazione delle imprese minori, dai modelli per stadi ai modelli più recenti delle imprese "Born Globals" e "International New Ventures" (imprese high-tech fortemente internazionalizzate e attive nell'ambito dell'e-commerce)
- Influenza dell'appartenenza ai distretti industriali sui processi di internazionalizzazione



## Caratteri salienti dell'internazionalizzazione e condizioni storiche di competitività delle imprese distrettuali in Italia

- Internazionalizzazione centrata sull'export (ma con crescenti eccezioni)
- Approccio seriale ai mercati esteri basato su strategie di nicchia e flessibilità (anche a scapito del perseguimento di obiettivi di efficienza produttiva)
- Sfruttamento di economie distrettuali interne (a favore di specializzazione e flessibilità) e sul piano internazionale (informativa, di "visibilità", e "di canale")

## Caratteri salienti dell'internazionalizzazione e condizioni storiche di competitività delle imprese distrettuali in Italia (segue)

- Capacità di attivare network (interni ed esterni) ma con legami deboli e con discontinuità tra filiere e canali
- Capacità di fare “innovazione senza ricerca” (la ricerca non sempre è stata vista come fattore essenziale al successo delle imprese distrettuali)
- Strategie di non crescita favorite dall'appartenenza al distretto (dando vita a una forma alternativa di crescita: la proliferazione di nuove imprese efficaci che sfruttano la permeabilità rispetto a esperienze/conoscenze)

# Condizioni esterne e cambiamenti di scenario

- Emergere di nuovi protagonisti nella competizione internazionale di un sistema ormai globalizzato (non limitati alle fasi povere della catena del valore)
- Accentuarsi dei meccanismi di divisione internazionale del lavoro
- Riduzione delle barriere alla comunicazione, alla mobilità e al commercio
  - Piano della competizione su nuove frontiere di efficienza/velocità
  - Riemergere dei vincoli spaziali

# Variabili chiave per la definizione delle strategie di impresa

- Va premessa la difficoltà oggettiva di effettuare delle generalizzazioni in quest'ambito. In linea di massima, comunque, le variabili essenziali per definire le nuove strategie dell'impresa distrettuale sono le seguenti:
  - Dimensione d'impresa
  - Posizione nella filiera
  - Ciclo tecnologico della filiera e caratteristiche del prodotto (settore, tecnologie, importanza della marca, esigenza di servizio)
  - Grado di omogeneità/disomogeneità dimensionale (e organizzativa) delle imprese, e relativa razionalità strategica all'interno dei distretti
  - Tipologia di governo delle relazioni distrettuali: livello di accentramento/dispersione dei centri decisionali e qualità dei rapporti di potere

# Direzioni strategiche

- Strategie di differenziazione
  - Di nicchia globale dinamica
  - Di qualità, marca, innovazione, servizio
- Strategie di networking e ruolo di connessione
  - Basate sulla capacità di coordinamento in funzione di: flessibilità, efficienza, velocità
  - Terziarizzazione del distretto e sviluppo di nuove specializzazioni
  - Funzioni chiave: ICT e logistica (per network interni ed esterni)
- Eventuale spazio per il neoregionalismo
  - Strategie semi-multi-domestiche

# Esigenze di supporto/stimolo e aree di intervento

- Superamento del limite dimensionale (crescita interna, gruppi, alleanze orizzontali)
- Sviluppo di infrastrutture digitali (centrate sulle filiere più che sul distretto)
- Sviluppo di infrastrutture logistiche per rafforzare la connotazione terziaria del sistema industriale nazionale nella divisione internazionale del lavoro
- Supporto allo sviluppo di competenze ICT
- Rapporto con sistema finanziario
- Ricerca e sviluppo

# La politica regionale in Italia

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1950-1957

- Una volta escluso un intervento diretto per favorire il processo di industrializzazione, si cercò di favorire la formazione di “capitale fisso sociale” nel Mezzogiorno
- Puntando su un’espansione considerevole delle infrastrutture si sarebbero dovuti ottenere diversi risultati:
  - La creazione di un ambiente favorevole alla nascita e allo sviluppo di nuove imprese industriali, oltre alla modernizzazione di quelle agricole
  - Una crescita del prodotto nazionale grazie all’effetto moltiplicativo keynesiano e leonteviano delle infrastrutture
  - Una più rapida integrazione dell’economia meridionale con il resto del Paese.
- Per attuare tale strategia venne varato un programma decennale di opere pubbliche straordinarie e venne costituito un Ente specifico per il finanziamento e la realizzazione delle opere: la “Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell’Italia Meridionale”, nota come “Cassa del Mezzogiorno”
- La sua direzione politica era affidata al comitato dei ministri per il Mezzogiorno. La spesa prevista, di 1.000 miliardi di lire in dieci anni nella legge del 1950, fu poi portata a 1.280 miliardi in dodici anni nel programma definito nel 1952.



# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1950-1957 (segue)

- Le realizzazioni dovevano riguardare opere per la sistemazione di bacini montani e dei relativi corsi d'acqua, per l'irrigazione e la trasformazione agraria, per la viabilità, per acquedotti e fognature e per strutture di interesse turistico.
- Circa il 70% dell'intervento era rivolto al settore agricolo, il 15% ai trasporti e alle telecomunicazioni e la quota residua, in gran parte, agli acquedotti e alle fognature; in totale, il 90% dei fondi era relativo ad infrastrutture e il 10% era destinato a incentivare l'iniziativa privata (con sussidi per il miglioramento fondiario)
- Nonostante una relativa crescita occupazionale nel settore delle costruzioni, gli effetti complessivi per l'economia del Mezzogiorno sono stati al di sotto delle aspettative, con una quota degli investimenti dell'industria meridionale sul totale nazionale in calo tra il 1951 e il 1957
- Anche riguardo all'occupazione complessiva, gli andamenti registrati non sono favorevoli, con una leggera contrazione (-0,1%) a fronte di una crescita (+0,9%) per il centro - nord.

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1957-1963

- Una volta rilevata l'incapacità degli stimoli provenienti dalle infrastrutture ad attivare un significativo sviluppo industriale e la modesta efficacia degli effetti moltiplicativi, l'obiettivo esplicito del nuovo intervento divenne quello di accelerare l'industrializzazione del sud con la politica di incentivazione alle iniziative industriali, e in particolare con la concentrazione in aree selezionate di investimenti infrastrutturali e industriali rilevanti. Con la legge di riferimento (634/1957) vennero introdotte le seguenti modifiche:
  - Proroga della “Cassa” al 30 giugno 1965
  - Riduzione dal 90% al 75% della quota destinata alle infrastrutture, con una riduzione della spesa a favore del settore agricolo (dal 70% al 55%)
  - Aumento più che doppio degli incentivi all'iniziativa privata, che passavano dal 10,2% al 22,4%
  - Obbligo per le Partecipazioni Statali (PP.SS.) di stanziare nel Mezzogiorno non meno del 60% degli investimenti in nuovi impianti, e non meno del 40% degli investimenti totali (ruolo propulsivo diretto dell'operatore pubblico nel processo di industrializzazione)
- La concentrazione dello sviluppo sarebbe dovuta avvenire in aree particolari (Perroux), in cui la creazione di economie esterne data dalla vicinanza di industrie complementari, dalla disponibilità di servizi o da un mercato del lavoro qualificato, avrebbero dovuto concorrere a creare un ambiente favorevole alla localizzazione industriale: gli investimenti delle grandi imprese avrebbero dovuto creare effetti indotti rilevanti

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1957-1963 (segue)

- Ma gli investimenti nei settori di base presentavano ridotte possibilità di dar vita ad effetti indotti, sia a monte (backward) che a valle (forward)
- Nonostante l'accelerazione degli investimenti e delle spese, i problemi relativi all'occupazione si aggravavano considerevolmente con una riduzione degli addetti nel Mezzogiorno più accentuata che nel resto d'Italia (anche a causa del forte ridimensionamento del settore agricolo)
- Nonostante il forte afflusso di capitali esterni nel Mezzogiorno, nel 1963, l'occupazione complessiva meridionale era passata dal 25,2% del 1957 al 22,0% con un'accelerazione intensa dei flussi migratori in uscita
- Non si verificò quindi un sostanziale miglioramento dell'economia meridionale.

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1963-1970

- Si cercò di inserire gli interventi per il Mezzogiorno in un quadro di programmazione nazionale: la “Cassa” fu prorogata fino al dicembre 1980
- Gli obiettivi erano posti direttamente in termini di quote sugli investimenti fissi lordi e sull’occupazione nazionale (oltre il 40%) nei settori non agricoli, oltre che sul prodotto per addetto
- Si puntò ad una concentrazione delle iniziative nelle aree e nei nuclei di industrializzazione, ad un allargamento degli ambiti di intervento della “Cassa”, attraverso gli enti collegati, per realizzare servizi di assistenza allo sviluppo e ad un’estensione del sistema di incentivazioni attraverso:
  - L’estensione alle grandi imprese della concessione di credito agevolato e di contributi a fondo perduto
  - L’introduzione dei primi sgravi legati all’utilizzo del fattore lavoro nella forma di fiscalizzazione degli oneri sociali e nuove facilitazioni fiscali
- Anche il bilancio relativo a questo periodo non è positivo: concentrazione degli investimenti in pochi settori (quelli più sensibili agli incentivi finanziari erogati), e scarsa rilevanza degli effetti indotti.

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1970-1980

- Venne criticata l'impostazione che aveva privilegiato la concentrazione territoriale in grandi impianti nei settori di base, con effetti negativi per le aree interne e senza uno sviluppo adeguato delle piccole e medie imprese
- Venne confermato il ruolo delle quote fisse di spesa per gli enti collegati alla pubblica amministrazione per orientare in senso meridionalistico l'attività ordinaria dello Stato
- Vennero introdotti i cosiddetti "progetti speciali", progetti di carattere intersettoriale e interregionale in grado di caratterizzare l'intervento straordinario
- L'attività della "Cassa" si concentrò sui progetti speciali e sull'incentivazione delle attività industriali con un tentativo di riordino, su scala nazionale, del sistema del credito agevolato alle imprese, ma senza un mutamento apprezzabile della strumentazione di base

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1970-1980 (segue)

- Risultati: positivi fino al 1973/74: gli investimenti, gli occupati, il prodotto crebbero a tassi accelerati
- Tali caratteristiche positive, tuttavia, dipesero dal ruolo svolto dalle PP. SS. e non si diffusero al resto dell'economia
- D'altronde, la stessa evoluzione positiva delle principali grandezza macroeconomiche si arrestò bruscamente a partire dal 1975: gli andamenti economici del Mezzogiorno rallentarono rispetto al resto del Paese con un nuovo acuirsi dei divari (investimenti, prodotto, produttività dei fattori)

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1980-1985

- Periodo caratterizzato da profonde incertezze legislative
- Gli orientamenti di policy si concentrarono su una riorganizzazione amministrativa della “Cassa”:
  - collocazione degli interventi in uno schema programmatico di lungo periodo che, nel campo finanziario, doveva essere di un decennio
  - coordinamento con le politiche settoriali (componenti della Cassa collocate nei Ministeri), per un maggiore inserimento della politica meridionalistica nel quadro nazionale
  - coordinamento più stretto con le politiche regionali (decentramento degli interventi nelle regioni), riguardo all’elaborazione e attuazione dei programmi, e con gli enti locali, nella gestione concreta degli interventi
  - revisione degli strumenti di incentivazione:
    - estensione delle agevolazioni fiscali al settore dei servizi
    - miglioramento delle procedure relative alle incentivazioni finanziarie (sia in conto capitale che per i costi di esercizio), con l’estensione alle spese per miglioramenti e ristrutturazioni
    - conferma di tutte le altre misure di incentivazione con particolare attenzione per i servizi reali alle imprese (telex, telefonia ed altri)
    - locazione finanziaria agevolata (leasing) per macchinari e impianti
    - esenzione totale degli utili reinvestiti dalle imprese
    - differenziazione, nell’area meridionale, tra le zone più depresse e le altre.

# I caratteri e gli obiettivi della politica regionale in Italia: il periodo 1980-1985 (segue)

- Le incertezze e i vuoti legislativi che caratterizzarono questo periodo (nonostante la vivacità del dibattito politico e la pluralità delle proposte avanzate in una logica di rivisitazione critica delle linee programmatiche delle policy precedenti) ebbero effetti negativi sull'efficienza della politica regionale per il Mezzogiorno
- In particolare, se da un lato la capacità di spesa della "Cassa" registrò una nuova accelerazione a partire dal 1981, gli andamenti macroeconomici non segnarono una dinamica dell'economia meridionale migliore rispetto al periodo precedente, rivelando il bilancio per molti aspetti fallimentare delle attività della "Cassa".
- Alla luce di questo bilancio certamente non positivo, il DPR 6 agosto 1984 sopprime la "Cassa", che era sopravvissuta sino a quel momento, come si è visto, grazie ad una lunga serie di proroghe. Questa tuttavia venne di fatto ricostituita due anni dopo (vedi slide 11) col nome di "Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno" (nota come "AgenSud").



# La disciplina dell'intervento straordinario

- Nel 1986 venne approvata una nuova legge (la Legge 64/1986) per l'intervento straordinario nel Mezzogiorno, poi radicalmente modificata di fatto nel 1992, con la fine del regime di intervento straordinario. I suoi elementi caratterizzanti erano i seguenti:
  - Destinazione di un consistente flusso di risorse (120.000 miliardi di lire in nove anni)
  - Conferma della differenziazione interna al Mezzogiorno (già affermata nel 1983). Sulla base di indicatori definiti "oggettivi" (reddito pro-capite, entità delle emigrazioni, numero dei disoccupati, rapporto tra occupati nel settore industriale e popolazione residente) si individuavano aree o regioni particolarmente svantaggiate, che godevano, quindi, di un grado di incentivazione superiore rispetto al resto del Mezzogiorno
  - Organizzazione dell'intervento straordinario sulla base di un piano triennale, predisposto dal ministro competente, a sua volta articolato in piani annuali definiti partendo dai progetti di sviluppo, regionali ed interregionali, presentati al ministro entro il 31 maggio di ciascun anno
  - Collegamento con la politica economica nazionale tanto nella definizione degli obiettivi generali dell'intervento straordinario quanto attraverso l'operare di due organi di collegamento diretto con il governo centrale (lo stesso ministero per l'intervento straordinario, e il "Dipartimento per il Mezzogiorno", presso la presidenza del consiglio dei ministri)
  - Istituzione dell' "Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno" (nota come "Agensud"), con il compito di attuare gli interventi ad essa affidati dal programma triennale e dai piani annuali
  - Conferma sostanziale degli ambiti di incentivazione fiscale e della strumentazione prevista.

# La disciplina dell'intervento straordinario (segue)

- Tra gli aspetti più rilevanti della legge va segnalata l'ammissibilità alle agevolazioni delle spese per l'acquisto di licenze e brevetti e quelle destinate alla creazione di una rete commerciale, anche se realizzate all'estero
- Le incentivazioni fiscali venivano ulteriormente estese fino alla totale esenzione per le imposte sul reddito (per l'IRPEG limitatamente ai primi dieci anni di attività)
- Accanto alla revisione generale dell'intervento straordinario, venne approvata anche una legge (la legge 44/1986) relativa all'incentivazione di nuove imprese di piccola dimensione a prevalente conduzione giovanile.
- Ai consueti strumenti di incentivazione, ulteriormente intensificati, si aggiungevano in questa legge alcune novità nel campo della promozione, valutazione e controllo dei progetti, affidati ad un'apposita agenzia (il "Comitato per lo Sviluppo di nuova imprenditorialità giovanile") con ampia flessibilità operativa.

# La disciplina dell'intervento straordinario (segue)

- Con la Legge 488 del 19 dicembre 1992, il Parlamento, dopo un lungo e complesso itinerario legislativo, sancisce la fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e la sua sostituzione con un intervento ordinario, mosso da una duplice spinta: da un lato la volontà di evitare il referendum abrogativo della legge preesistente, il cui certo esito positivo avrebbe lasciato le aree del Mezzogiorno prive di un sostegno pubblico; dall'altro le sempre più pressanti critiche espresse dalla Commissione Europea alla politica regionale del nostro Paese
- La conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 ottobre 1992, n. 415, concernente il rifinanziamento della citata legge 1 marzo 1986, n. 64, recante la disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, abroga infatti sostanzialmente l'Istituto dell'intervento straordinario per il Sud, con la conseguente soppressione di "AgenSud" attuata l'anno successivo.

# Un bilancio delle attività della “Cassa del Mezzogiorno”

- Dall'inizio dell'operatività, nel 1951, sino al 1993 (data della soppressione di “AgenSud”) e sotto il nome di “Cassa per il Mezzogiorno” prima e di “AgenSud” poi, ha elargito alle Regioni Meridionali un totale di 279.763 Miliardi di vecchie Lire, pari a circa 140 Miliardi di Euro. La spesa media annuale è stata di 3,2 Miliardi di Euro. Il risultato della Cassa è stato discutibile per quanto riguarda la dispersione dei capitali, devastante per il modo in cui non sono stati realmente investiti e imbarazzante se si osserva oggi che la situazione di arretratezza tra Nord e Sud non è diminuita ma anzi aumentata. Nonostante quasi 60 anni di finanziamenti a fondo perduto e investimenti colossali, oggi una sola Regione del Nord (il Veneto) esporta nel mondo più di tutto il Sud e il Lazio messo insieme. Il reddito pro capite è mediamente il doppio al Nord rispetto al Sud, e i tassi di disoccupazione così come il lavoro nero e l'evasione fiscale sono anch'essi pari al doppio al Sud rispetto che al Nord.
- In ogni caso, pur avendo contribuito a generare un sistema assistenziale scarsamente produttivo spesso sfociato nel clientelismo e in un rapporto strutturale tra politica e criminalità organizzata, la Cassa del Mezzogiorno ha contribuito in modo sostanziale alla redistribuzione della ricchezza del Paese, favorendo inoltre la creazione nel Sud di un mercato per la produzione dell'industria dell'Italia Settentrionale.

# La fine dell'intervento straordinario: dai primi anni '90 ad oggi - linee programmatiche

- La frettolosa fine dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, nel 1992, e l'assenza di un sistema ordinario efficiente ed integrato, accompagnate dalle crisi sociali prima ancora che produttive derivanti dal processo di dismissioni delle ex PP. SS., hanno fatto sì che nei primi anni '90 la crisi del Mezzogiorno raggiungesse livelli preoccupanti.
- Sono stati anni caratterizzati da una complessiva transizione del nostro sistema politico istituzionale, e quindi anche di vera e propria crisi di classe dirigente; questo processo nel Sud, non ha segnato, però, la fine del meccanismo di intermediazione clientelare che aveva fino a quel momento assicurato il mantenimento della vecchia classe dirigente, nata e sempre più arroccata in quel modello che il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) ha definito "sviluppo senza autonomia".

# La fine dell'intervento straordinario: dai primi anni '90 ad oggi - linee programmatiche

- Si è quindi cercato, a partire dai primi anni '90, di avviare una nuova fase di sviluppo che parta finalmente dal basso, promosso, gestito, quasi "inventato" dai diversi attori sociali locali.
- La denominazione data a questo processo di movimentazione sociale è stata "Patto territoriale", laddove con il termine "Patto" si allude a una metodologia concertativa, in cui ciascun soggetto si assume le proprie responsabilità, con il termine "territoriale" si definisce chiaramente la scelta di avviare sperimentazioni, anche di dimensioni contenute in grado però di valorizzare le risorse endogene del territorio
- Il Patto territoriale è quindi uno strumento per lo sviluppo locale (avviato operativamente in Italia nel 1998) che integra interventi di incentivazione al capitale per compensare gli svantaggi localizzativi del territorio e interventi di contesto (infrastrutture materiali e immateriali) per rimuovere strutturalmente tali svantaggi.

# La fine dell'intervento straordinario: dai primi anni '90 ad oggi - linee programmatiche (segue)

- Due sono i principali obiettivi del patto territoriale: 1) promuovere la cooperazione fra soggetti pubblici e privati di un dato territorio affinché disegnino e realizzino progetti di miglioramento del contesto locale; 2) favorire attraverso tali progetti e attraverso la concentrazione territoriale e tematica un volume di investimenti privati capace di produrre esternalità e sinergie positive, ossia vantaggi anche per altre imprese e per nuovi investimenti.
- Durante i circa 15 anni di attuazione, i Patti territoriali sono stati oggetto di analisi e polemiche. Il ritardo nei tempi di attuazione è parso in un primo momento fortissimo, ma anche quando le erogazioni hanno preso ad accelerare è rimasta la sensazione di inefficienza. Quanto all'efficacia, nel conseguimento dei due obiettivi prima richiamati le informazioni e la qualità del dibattito appaiono sino ad oggi carenti, nonostante singoli e utili studi di caso.

# L'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA, ex “Sviluppo Italia”)

- Nel 1999 nasce anche “Sviluppo Italia”, dal 2006 denominata INVITALIA (Agenzia nazionale per lo sviluppo d'impresa e l'attrazione degli investimenti), a totale partecipazione pubblica, scaturita dalla fusione di 6 società pubbliche che si occupavano della gestione di strumenti agevolativi e di diverse attività finalizzate allo sviluppo imprenditoriale e locale: Società Finagra (merchant bank settore zootecnico), Imprenditorialità Giovanile (finanziamenti e servizi per la creazione di imprese giovanili), Insud (promozione del turismo), Itainvest (partecipazioni al capitale), Ribs (finanziamenti a sostegno del settore agroindustriale), SPI (riqualificazione di aree di crisi siderurgica).
- INVITALIA, che è diventata operativa a partire dal 2000, ha per oggetto:
  - “la promozione di attività produttive, l'attrazione di investimenti, la promozione di iniziative occupazionali e di nuova imprenditorialità, lo sviluppo della domanda di innovazione, lo sviluppo di sistemi locali d'impresa, anche nei settori agricolo, turistico e del commercio, purché le predette attività siano sempre correlate ad iniziative di impresa concorrenziali”
  - “fornire supporto alle Amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria, per la progettualità dello sviluppo e per la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari in base alle disposizioni del DLgs n. 1 del 09.01.1999 e sue modifiche ed integrazioni e con particolare riferimento al Mezzogiorno e alle altre aree depresse, come definite ai sensi della normativa comunitaria.”
- A differenza di “AgenSud”, “INVITALIA” agisce come società per azioni ed entra in partecipazione alle società che già operano per la promozione dello sviluppo.



# L'Agenzia "INVITALIA" (segue)

- Sulla scia delle esperienze europee di maggior successo, INVITALIA si è progressivamente strutturata come una moderna Agenzia per lo sviluppo che opera attraverso tre principali linee d'intervento:
  - Attrazione di investimenti
  - Sviluppo e creazione d'impresa
  - Supporto alla Pubblica Amministrazione
- Per raggiungere i propri obiettivi INVITALIA agisce sia come soggetto pubblico gestore e co-gestore di funzioni pubbliche, sia come attore operante sul mercato con propri capitali di rischio. Si avvale pertanto di un sistema integrato di strumenti sia normativi che finanziari che possono essere utilizzati trasversalmente in ogni area d'intervento.
- La missione di INVITALIA è promuovere, accelerare e diffondere lo sviluppo produttivo e imprenditoriale nel Paese. Gli obiettivi sono perseguiti attraverso un network esteso sul territorio nazionale, in grado di individuare, attrarre e gestire le risorse secondo una prospettiva di sviluppo economico di ampio respiro. Con la creazione della rete di società regionali, INVITALIA è un'Agenzia "multilivello", ideale punto di raccordo tra dimensione locale, nazionale ed europea; la stretta sinergia e interazione con le Istituzioni e con le Amministrazioni Locali (in particolare le Regioni) consente infatti alla Società di cogliere e valorizzare le singole vocazioni territoriali attraverso un modello di sviluppo integrato e coordinato.

# L'istituzione del Fondo Nazionale per le Aree Sottoutilizzate (FAS)

- L'articolo 119, comma 5, della Costituzione prevede che: “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Tale finalità viene oggi perseguita, dopo la fine, nel 1992, dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, attraverso due linee di intervento:
  - la politica di coesione comunitaria;
  - la politica regionale nazionale.
- Quest'ultima, inizialmente attuata con la legge 208/98 e con l'intervento nelle cosiddette “aree depresse”, è stata organizzata con la Legge Finanziaria per il 2003 unificando tutte le risorse aggiuntive nazionali in due Fondi intercomunicanti (istituiti ai sensi degli articoli 60 e 61 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289) per le aree sottoutilizzate (per l'85% nel Mezzogiorno) attivi presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e presso il Ministero delle Attività Produttive. I due Fondi, per la comune ispirazione e per la gestione unitaria che li caratterizza, possono considerarsi alla stregua di un unico “Fondo per le Aree Sottoutilizzate”, di seguito denominato FAS.

# L'istituzione del Fondo Nazionale per le Aree Sottoutilizzate (FAS) (segue)

- Il Fondo è caratterizzato da:
  - disponibilità annuale di un volume di risorse aggiuntive nazionali definito e certo, assegnato in Legge Finanziaria;
  - metodologia unitaria verificabile di programmazione delle risorse, secondo criteri di qualità eguali a quelli della politica di coesione comunitaria;
  - sistema decisionale affidato a procedure rodate di cooperazione istituzionale fra Stato e Regioni;
  - ricorso a metodi premiali e di valutazione e verifica ex post dei risultati;
  - progressivo ri-bilanciamento degli interventi, dagli aiuti di Stato a favore degli investimenti pubblici, materiali e immateriali, per la produzione di beni collettivi.

# L'istituzione del Fondo Nazionale per le Aree Sottoutilizzate (FAS) (segue)

- Sul piano operativo, questo assetto consente di perseguire l'obiettivo di accelerare e qualificare la spesa in conto capitale per favorire l'aumento di competitività delle aree il cui potenziale è sottoutilizzato, con particolare attenzione per il Mezzogiorno.
- Sul piano strategico, la costituzione e l'avvio del Fondo consentono all'Italia di essere più attrezzata per affrontare la nuova fase (2007-2013) della politica di sostegno dell'Unione europea: sulla base delle proposte della Commissione europea contenute nel III Rapporto sulla coesione economica e sociale del 18 febbraio 2004, la politica di coesione comunitaria troverà un momento di indirizzo in un documento strategico nazionale negoziato con l'Unione europea, che dovrà fare da riferimento anche alla politica regionale nazionale.

# Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: il QSN 2007-2013

- Il Quadro Strategico Nazionale (QSN, ex Quadro Comunitario di Sostegno o QCS), previsto dall'art. 27 del Regolamento generale CE 1083/2006 sui Fondi Strutturali, è il documento di orientamento strategico che gli Stati Membri sono tenuti a presentare alla Commissione Europea in attuazione della politica di coesione comunitaria e che, per il nostro Paese, assume la valenza di programma complessivo della politica regionale unitaria, comunitaria e nazionale. Il Quadro Strategico Nazionale indica, quindi, la strategia che è in fase di attuazione e individua le priorità e gli obiettivi per lo sviluppo del Mezzogiorno e per rendere più competitivo il Paese nel suo insieme.
- Con il Quadro Strategico Nazionale, approvato il 22 dicembre 2006 dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE), Stato e Regioni hanno deciso in Italia di dare seguito alla riforma della politica di coesione europea – che rafforza il suo indirizzo strategico alla competitività e agli obiettivi di Lisbona e gli strumenti a sostegno di tale strategia - unificando la programmazione della politica comunitaria (finanziata con i fondi strutturali del bilancio comunitario e dalle risorse nazionali di cofinanziamento) con quella della politica regionale nazionale (finanziata dal FAS). Questo principio è stato stabilito dalla Legge finanziaria per il 2007. Per le nuove risorse destinate alla realizzazione degli interventi di politica regionale nazionale, relative al periodo di programmazione 2007-2013, si è disposta, con una forte innovazione rispetto al passato, la possibilità di impegno dell'intera dotazione finanziaria già dall'avvio del ciclo di programmazione, armonizzando così la programmazione finanziaria delle risorse nazionali a quella pluriennale delle risorse comunitarie (settennale).

# Le future politiche di sviluppo per il Mezzogiorno: il QSN 2007-2013 (segue)

- Il QSN definisce, quindi, in modo unitario, gli obiettivi, le priorità, le risorse e le regole della politica regionale 2007-2013 individuando un percorso di programmazione comune basato sull'utilizzo integrato del complesso delle risorse e l'adozione condivisa di principi e regole comuni nell'attuazione delle politiche, attuazione orientata a dare piena efficacia alle politiche e sarà basata su livelli più stretti di cooperazione istituzionale.
- Il QSN 2007-2013 e le nuove norme della Finanziaria 2007 rendono un fatto concreto la programmazione unica per il FAS e per i Fondi strutturali: una novità, questa, che dà al Mezzogiorno e alla competitività dell'Italia uno strumento inedito per avere una reale, efficiente, tempestiva e unitaria capacità di programmare degli interventi. Una capacità che si basa su un piano da 123 miliardi di euro per lo sviluppo del Paese, fra risorse comunitarie (29 mld), nazionali di cofinanziamento (29 mld), e risorse del Fondo per le Aree Sottoutilizzate settennalizzato per 64 mld. Dei 123 miliardi, il QSN ne destina 100 al Mezzogiorno, con una notevole concentrazione nelle quattro Regioni che ormai sole fanno parte dell'Obiettivo comunitario "convergenza" (Obiettivo 1) in Italia, vale a dire Campania, Calabria, Puglia e Sicilia. Le altre regioni meridionali (a parte l'Abruzzo, già "esterna" da parecchi anni) sono uscite dal novero delle regioni Obiettivo 1 a causa dello spostamento delle risorse finanziarie dei Fondi Strutturali ai Paesi di recente adesione (PECO, Malta, Cipro), nell'ambito del nuovo Regolamento generale sulla politica di coesione comunitaria (cfr. lezione 5).

# I tratti salienti del QSN 2007-2013

- IL QSN 2007-2013 HA A DISPOSIZIONE 123 MLD (AL MEZZOGIORNO E' DEDICATO L'85% DEI FONDI NAZIONALI DESTINATI ALLA POLITICA REGIONALE E CIOE' CIRCA 100 MILIARDI DI EURO) E PUO' CONTARE, PER LA PRIMA VOLTA CONGIUNTAMENTE, SIA DI RISORSE DEI FONDI STRUTTURALI E DEL REALTIVO COFINANZIAMENTO NAZIONALE, SIA DI RISORSE DEL FONDO AREE SOTTOUTILIZZATE. QUESTO SI TRADUCE IN TEMPESTIVITA' E CERTEZZA NELLA PROGRAMAZIONE DEGLI INVESTIMENTI.
- - IL RIPARTO PROGRAMMATICO DELLE RISORSE DESTINATE AGLI INVESTIMENTI NEL SUD SEGNA UNA SVOLTA INNOVATIVA RISPETTO AL PERIODO 2000-2006 PUNTANDO SULLA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE UMANE (IL PESO PERCENTUALE PASSA DAL 4,8 AL 9% E, IN PARTICOLARE PER L'ISTRUZIONE, DALL'1 AL 5%); SULLA RICERCA E L'INNOVAZIONE PER LA COMPETITIVITA' (DAL 9 AL 14%); SULL'USO SOSTENIBILE DELLE RISORSE AMBIENTALI (DAL 10 AL 16%); SULLA SALUTE, SULL'INCLUSIONE SOCIALE E I SERVIZI PER LA QUALITA' DELLA VITA (DAL 3 AL 9%); SULLA COMPETITIVITA' E L'ATTRATTIVITA' DELLE CITTA' E DEI SISTEMI URBANI (DAL 2,6 AL 7,2%); SULLA VALORIZZAZIONE DELLE RISORSE NATURALI CULTURALI E PER IL TURISMO (DA 8 A 9%).