

L'investimento medio degli interventi agevolativi a carattere nazionale è di 339 mila euro, molto più elevato nel Centro-Nord (1,1 milioni di euro) rispetto al Mezzogiorno (213 mila euro). Nel caso degli interventi regionali e di quelli conferiti, l'investimento medio è notevolmente inferiore (80 mila euro per gli interventi regionali e 86 mila euro per gli interventi conferiti) (Tab. 6).

Tabella 6 Investimento medio per categoria di intervento (€/000) (2000-2005)

RIPARTIZIONI TERRITORIALI	INTERVENTI NAZIONALI	INTERVENTI CONFERITI	INTERVENTI REGIONALI
Centro-Nord	1077,0	91,7	80,4
Mezzogiorno	213,4	62,1	80,1
Italia	339,4	85,6	80,4

Nel complesso, la quota di risorse 2000-2005 per agevolazioni indirizzata verso obiettivi correlati ai fattori di competitività delle imprese rappresenta circa il 30% del totale, quasi interamente costituita dalle risorse degli interventi nazionali (oltre l'80%)⁽⁸⁾.

Gli interventi a carattere nazionale sono principalmente indirizzati verso due obiettivi fondamentali, la *riduzione degli squilibri territoriali* (52,8%) e la *Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica* (24,4%) (Tab. 7).

Gli interventi a gestione regionale, compresi quelli cofinanziati dei POR e dei DOCUP (specifici per le aree svantaggiate), sono prevalentemente indirizzati al *consolidamento e sviluppo del sistema produttivo* (61,7%), ma negli ultimi anni è in forte recupero la componente riguardante la *Ricerca & Sviluppo ed innovazione tecnologica* (19,2%), soprattutto grazie all'andamento in costante crescita degli incentivi regionali (Tab. 8). Gli interventi nazionali, infine, destinano una maggiore quota di agevolazioni a favore della *nuova imprenditorialità* e dell'*internazionalizzazione* delle imprese, mentre quelli a

⁽⁸⁾ I provvedimenti che intendono agire su fattori di competitività sono quelli volti alla promozione dell'innovazione tecnologica, al sostegno dei servizi reali e all'internazionalizzazione. Essi sono ritenuti dai documenti di programmazione comunitaria e nazionale, elementi strategici su cui focalizzare l'azione degli Enti pubblici.

gestione regionale appaiono finalizzati maggiormente alla *tutela ambientale* e ai *servizi/infrastrutture per le imprese*.

Tabella 7 Agevolazioni concesse per obiettivi (2000-2005)

Obiettivi	Interventi nazionali		Interventi a gestione regionale ^(a)		Totale		Quota % interventi nazionali su totale
	mln di euro	%	mln di euro	%	mln di euro	%	
Ricerca e sviluppo e innovazione tecnologica	10.560,2	24,4	2.420,5	19,2	12.980,6	23,2	81,4
Internazionalizzazione	2.757,3	6,4	404,5	3,2	3.161,8	5,6	87,2
Nuova imprenditorialità	3.686,5	8,5	458,6	3,6	4.145,1	7,4	88,9
Consolidamento e sviluppo del sistema produttivo	298,2	0,7	7.799,4	61,7	8.097,6	14,5	3,7
Riequilibrio territoriale	22.916,0	52,8	246,7	2,0	23.162,7	41,4	98,9
Accesso al credito e consolidamento finanziario	1.264,6	2,9	373,7	3,0	1.638,3	2,9	77,2
Ambiente/Energia	121,0	0,3	484,1	3,8	605,0	1,1	20,0
Servizi/Infrastrutture per le imprese	-	-	370,0	2,9	370,0	0,7	-
Razionalizzazione/Riconversione di settore	1.269,5	2,9	31,6	0,3	1.301,2	2,3	97,6
Altro	488,0	1,1	42,9	0,3	530,9	0,9	91,9
Totale	43.361,3	100,0	12.632,0	100,0	55.993,2	100,0	77,4

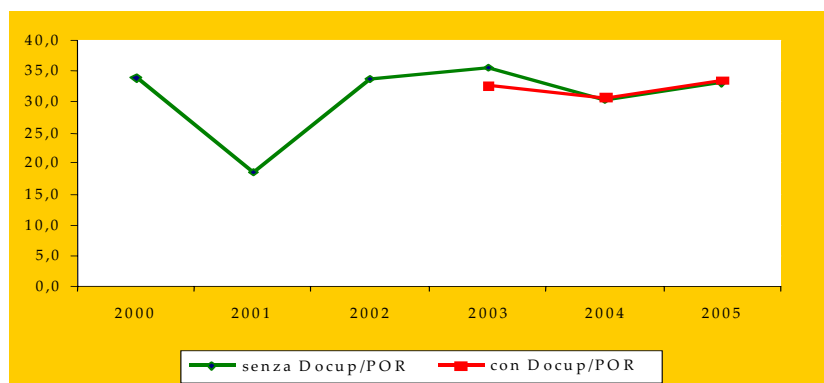
^(a) Interventi regionali, conferiti e misure Docup/POR (per quest'ultimo, solo il triennio 2003-2005)

Il peso degli interventi finalizzati a fattori di competitività, fatta eccezione per il valore minimo registrato nel 2001, si è attestato nel periodo in analisi intorno al 30-35% (Graf. 3). In particolare, il 2005 ha registrato un recupero rispetto all'anno precedente, giungendo a valori prossimi a quelli rilevati nel biennio 2002-2003. La flessione nel periodo in esame delle agevolazioni concesse dall'intero sistema di interventi ha, quindi, riguardato in pari misura gli interventi a sostegno dei fattori per la competitività.

Tabella 8 Agevolazioni concesse per R&S e innovazione tecnologica (mln euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Nazionale	1.013,3	1.366,6	3.110,8	2.171,9	1.569,9	1.327,7	10.560,2
Regionali	36,5	41,2	75,7	93,7	171,4	302,1	720,7
Conferiti	149,8	234,9	159,0	239,4	274,6	150,5	1.208,3
TOTALE	1.199,6	1.642,7	3.345,5	2.505,0	2.015,9	1.780,3	12.489,2
Docup/POR	n.d.	n.d.	n.d.	109,4	221,3	160,8	491,5
TOTALE GENERALE	n.d.	n.d.	n.d.	2.614,4	2.237,2	1.941,1	12.980,7

Grafico 3
Peso degli interventi finalizzati a fattori di competitività
A agevolazioni concesse (in %)



Gli interventi a favore della Ricerca & Sviluppo e dell'innovazione registrano una riduzione del -13%, in termini di agevolazioni concesse, rispetto al 2004. Il dato negativo è sostanzialmente legato all'andamento degli interventi nazionali del FAR e in maggior misura del FIT (interessati dalla riforma degli incentivi), solo in parte compensato dalla crescita della legge 808/85 (industria aeronautica)⁽⁹⁾ e degli interventi a favore della Ricerca & Sviluppo e dell'innovazione attivati dalle Regioni del Centro-Nord. Si rileva, inoltre, una riduzione sensibile per gli interventi a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese.

Nel triennio 2003-2005 (che tiene conto, anche, dei dati rilevati per le misure Docup/POR), il calo delle agevolazioni concesse, ascrivibile alla componente nazionale (-34%), è pari al 40% (Tab. 9).

⁽⁹⁾ L'incremento per la legge 808/85 è legato alla necessità di destinare risorse necessarie alla partecipazione di imprese italiane alla realizzazione di programmi internazionali (ad es. programma AIRBUS A 380).

**Tabella 9 Agevolazioni concesse per l'internazionalizzazione delle imprese
(mln euro)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005
Nazionali	541,9	398,4	563,6	525,7	380,3	347,4	2.757,3
Regionali	26,5	21,3	26,8	33,7	30,8	24,2	163,4
Conferiti	6,6	9,6	10,4	15,8	9,6	2,0	54,0
TOTALE	575,0	429,3	600,8	575,2	420,7	373,6	2.974,7
Docup/POR	n.d.	n.d.	n.d.	101,4	26,2	59,4	187,1
TOTALE GENERALE	n.d.	n.d.	n.d.	676,6	446,9	433,0	3.161,8

Nel 2005 sono stati censiti come “attivi” 54 interventi a carattere nazionale, 15 interventi conferiti e 277 interventi a carattere regionale: complessivamente 346 strumenti agevolativi a disposizione delle imprese industriali, turistiche, del commercio, dei servizi. Non si registrano cali sensibili sul piano della riduzione del numero degli aiuti, né a livello nazionale, né a livello regionale⁽¹⁰⁾.

Occorre tuttavia sottolineare che quasi l'80% delle risorse nazionali sono concentrate su 10 interventi agevolativi; questo è un dato positivo che in parte attenua, sul piano della distribuzione delle risorse finanziarie, l'effetto negativo della numerosità degli strumenti.

⁽¹⁰⁾ La Commissione Ue per l'anno 2004 rileva l'approvazione per l'Italia di oltre 200 nuovi interventi.

2 LE LINEE DI SVILUPPO DEL SISTEMA DEGLI INCENTIVI NELLA NUOVA FASE DI PROGRAMMAZIONE

La struttura economica italiana sta affrontando una crisi di competitività, che si riflette in una bassa crescita, inferiore a quella degli altri principali paesi europei. Tra i principali motivi della diminuzione della capacità competitiva del paese vi è la carenza di innovazione, anche in presenza di un sistema di aiuti alle imprese esteso e intenso, specie nel Mezzogiorno.

In questo quadro, il Ministero dello sviluppo economico ha avviato un lavoro di analisi della situazione attuale e di definizione di un quadro di sviluppo del sistema di intervento e di aiuti alle imprese coerente con tale diagnosi. Tale lavoro è sfociato recentemente nel contributo del Ministero alla definizione del Quadro Strategico Nazionale, che include una proposta di politica per le imprese da inserire nel contesto degli interventi per lo sviluppo economico delle aree meno sviluppate del paese.

In questo capitolo si vuole presentare sinteticamente tale proposta, arricchita di ulteriori contributi anche in seguito alle linee d'intervento proposte per l'attuazione dell'articolo 6, commi da 8 a 11, della Legge 80/05.

La proposta principale di intervento per la competitività del Paese è quella di focalizzare le politiche pubbliche per lo sviluppo, e le risorse finanziarie connesse, sull'obiettivo di un rapido e diffuso processo di innovazione della base industriale, indirizzando la specializzazione produttiva dell'Italia verso un "nuovo assetto industriale" che veda protagonisti settori e produzioni in cui si è in grado di primeggiare, su scala globale, esprimendo elevati livelli di qualità.

Questo si riflette sul miglioramento della produttività e redditività del sistema delle imprese; sul pieno sfruttamento delle potenzialità offerte dall'ICT; sull'orientamento verso i settori a più rapido tasso di sviluppo, adeguando la specializzazione del sistema produttivo italiano ai rapidi mutamenti dei mercati e delle possibilità di crescita.

2.1 LE DIFFICOLTÀ COMPETITIVE DELLE IMPRESE ITALIANE: LA DIAGNOSI

2.1.1 UNA CRESCITA INSUFFICIENTE

Dal 1995 la crescita dell'Italia si è sensibilmente rallentata, con una riduzione più intensa dal 2002. Nel 2005 il prodotto dei paesi dell'area dell'euro è aumentato dell'1,3%, mentre quello italiano solo dello 0,1%, in forte diminuzione rispetto all'incremento dell'anno precedente (1,3%).

La minore crescita si è accompagnata a un deficit di competitività, con un calo costante della quota di mercato mondiale delle esportazioni italiane (a prezzi costanti), che in dieci anni si è quasi dimezzata, calando dal 4,6% nel 1995 al 2,9% nel 2004 e ulteriormente nel 2005. Parte di questa riduzione è la conseguenza dell'ingresso nel commercio mondiale di nuovi paesi produttori.

La bassa crescita ha cause strutturali, che originano anche dalla specializzazione produttiva italiana, orientata verso settori a tecnologia bassa, minore capitale umano e dominati da imprese di ridotte dimensioni. In particolare, l'Italia risulta specializzata, rispetto al resto dell'Europa, in comparti con intensità tecnologica medio-bassa e bassa (Fig. 1).

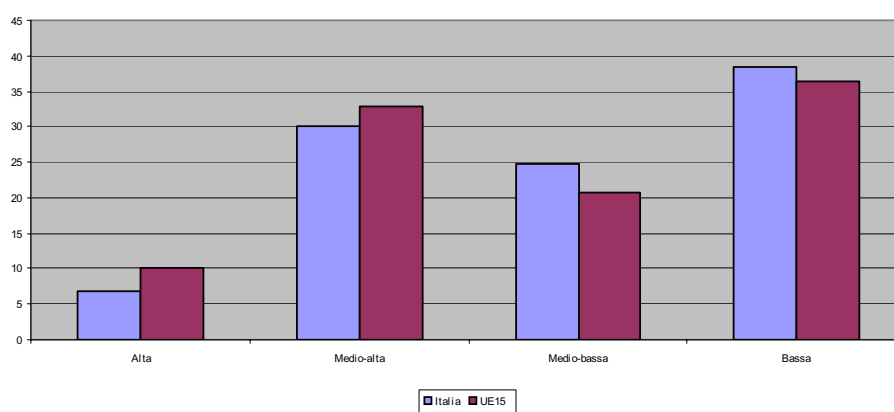
Tale struttura appare particolarmente svantaggiata rispetto alle due principali modifiche di contesto dell'economia mondiale: i processi di globalizzazione e internazionalizzazione delle filiere produttive, che hanno portato nel mercato mondiale paesi caratterizzati da un costo del lavoro particolarmente basso comparato a quello europeo e italiano in particolare, e lo sviluppo delle tecnologie informatiche e di comunicazione, i cui riflessi sulla produttività risultano appropriabili in misura maggiore da imprese di grandi dimensioni e caratterizzate da un elevato capitale umano.

Inoltre il quadro competitivo del mercato italiano favorisce relativamente meno, rispetto all'Europa, lo sviluppo: la presenza di vistosi fallimenti e rigidità dei mercati, specie in quelli del credito e della finanza, e l'ancora inferiore dotazione infrastrutturale, rende disagevole i processi di crescita e di acquisizione di vantaggio competitivo delle imprese.

Il recupero di competitività delle imprese italiane richiede quindi di adattare la struttura produttiva alle nuove condizioni dei mercati e ai nuovi fattori di successo. In primo luogo appare necessario un rapido e diffuso processo di innovazione della base produttiva: sia per il pieno sfruttamento delle potenzialità dell'ICT; sia per l'orientamento verso settori a più rapido tasso di sviluppo (high-tech); sia per il miglioramento della produttività e redditività dell'impresa, tramite innovazioni di prodotto e di processo.

Il concetto di innovazione ha qui un significato ampio: sia perché l'introduzione dell'ICT porta alla presenza di miglioramenti organizzativi e al riordino dei processi produttivi che non necessariamente si accompagnano a innovazioni tecnologiche; sia perché queste valutazioni rivestono un carattere di particolare rilevanza in Italia dove l'innovazione organizzativa, per esempio, "l'innovazione di disegno", è vitale per molte piccole e medie imprese che attraverso essa riescono a fare fronte, sotto il profilo della qualità d'eccellenza, a produzioni simili, qualitativamente inferiori, ma prevalenti per quantità e contenimento dei costi; sia, infine, perché l'innovazione non è necessariamente diretta ed esclusiva applicazione della ricerca.

Fig. 1
Produzione manifatturiera per intensità tecnologica dei settori
(anno 2002, composizione percentuale)



2.1.2 I DIVARI DI CAPACITÀ INNOVATIVA

L'esigenza di un'accelerazione dei processi innovativi in Italia risulta comunque evidente. I risultati dell'European Innovation Scoreboard 2004 segnalano come la capacità innovativa dell'Italia è inferiore a oltre il 70% di quella media europea; il gap è ancora più ampio con Francia, Germania e Regno Unito. Non è solo una questione di dimensione: i dati comparati mostrano come le imprese italiane innovino meno anche a parità di classe dimensionale. Inoltre l'Italia si colloca, sola tra i grandi paesi europei, insieme a Austria, Estonia e Repubblica Ceca, nel gruppo di nazioni che, anche in termini dinamici, stanno perdendo capacità competitiva.

Il divario riguarda tutti i campi analizzati dal sistema di indicatori europeo: il capitale umano necessario per l'innovazione, la creazione di nuova conoscenza, la trasmissione e l'applicazione della conoscenza, le innovazioni finanziarie e nei mercati.

Per quanto riguarda la presenza e la formazione di capitale umano per l'innovazione, la posizione relativa dell'Italia è pari, in termini di indicatori analizzati, a circa il 50% di quella europea.

Mentre l'impegno del settore pubblico per la creazione di conoscenza non è distante da quello degli altri paesi europei, il deficit di spesa riguarda principalmente il settore privato, in questo caso sfavorito, come segnalato precedentemente, dalla composizione settoriale e dimensionale. Questo si riflette nella capacità di creare innovazione: il numero di brevetti per milione di abitanti è circa la metà di quello europeo.

La presenza di un divario innovativo così ampio solleva la questione se sia opportuno innovare e diffondere innovazione sul territorio, oppure non convenga assecondare i processi "naturalisti" di polarizzazione.

La risposta è che la dimensione spaziale dell'innovazione è importante per lo sviluppo: la diffusione di cluster e aggregazione di imprese innovative sul territorio è il modo con cui l'innovazione si genera e

produce crescita. Il favorire sistemi innovativi sul territorio è quindi parte del compito delle politiche di sviluppo territoriale.

2.1.3 UN FOCUS SUL MEZZOGIORNO

Il grado di innovatività del Mezzogiorno è ancora inferiore a quello medio nazionale. L'attivazione di processi di diffusione dell'innovazione nel sistema produttivo del Mezzogiorno appare particolarmente complessa, a causa delle caratteristiche dell'economia meridionale, che d'altronde sono all'origine del basso livello di innovazione.

In primo luogo, un fattore critico è l'elevata presenza di settori tradizionali, che sono quelli dove i cali di competitività sono più ampi, e che sono caratterizzati da un minore contenuto di ICT, ridotta manodopera qualificata, minore R&S di laboratorio e più esposti alla concorrenza dei paesi a basso costo del lavoro e dei servizi. A ciò si associa il crescente svantaggio comparato nei settori intensivi in R&S.

La bassa propensione alla R&S non dipende d'altronde solo dalla composizione del prodotto ma anche dai comportamenti delle imprese a parità di settori e dimensione media d'impresa.

In secondo luogo, la ridotta dimensione di impresa comporta minor livello e tasso di crescita produttività del lavoro, minori investimenti fissi per addetto, minor retribuzione per addetto con conseguente minore capacità di attrarre capitale umano qualificato, minori investimenti in ICT, con una minore propensione ad adottare tecnologie gestionali basate su codifiche e standard informativi, minori innovazioni di prodotto e organizzative-gestionali e minor capacità di intraprendere forme di internazionalizzazione più attiva della pura esportazione.

Alcune informazioni comparative possono essere tratte dal Regional Innovation Scoreboard del 2003 (il più recente disponibile) pubblicato dalla Commissione dell'UE. Il capitale umano (misurato ad esempio come quota di laureati sulla popolazione da 24 a 65 anni) del Mezzogiorno è comparabile

a quello medio nazionale ma la spesa privata in R&S è, tranne che in Abruzzo, sensibilmente inferiore.

Se la spesa pubblica ha in un certo qual modo cercato di colmare i divari di R&S fra le aree del paese, l'occupazione nei settori altamente tecnologici è risultata anch'essa relativamente minore nel Mezzogiorno, ad eccezione della Basilicata, dove l'industria dell'automobile e il suo indotto ha un peso relativo elevato.

Ne consegue che anche la capacità di ottenere brevetti nel Mezzogiorno è sensibilmente inferiore a quella italiana, riflettendo quindi un deficit tecnologico che allontana le Regioni del Sud dal resto del paese ma anche dal resto dell'Unione Europea.

2.2 LE POLITICHE E GLI STRUMENTI PER L'INNOVAZIONE IN ITALIA: UNA VALUTAZIONE CRITICA

Sebbene il divario di competitività e innovazione tra l'Italia e il resto d'Europa sia rimasto ampio, come testimoniano le analisi svolte nel precedente capitolo, le politiche per l'innovazione negli ultimi cinque anni sono state numerose. La loro efficacia è dipesa, d'altronde, dal contesto economico e istituzionale in cui hanno agito.

2.2.1 GLI OBIETTIVI DELLE POLITICHE

In primo luogo, l'innovazione non è stata una priorità delle politiche. L'insieme delle politiche per la Ricerca & Sviluppo, che comprende interventi nazionali, conferiti e regionali, hanno contato solo per il 25,5% del totale delle agevolazioni approvate nel periodo 2000-2005. Complessivamente, per questo obiettivo, sono state approvate agevolazioni per circa 10,5 miliardi di euro. Nella precedente fase di programmazione gli strumenti maggiormente finanziati sono stati invece orientati allo sviluppo territoriale, anche nelle sue componenti di attrazione di grandi progetti d'investimento e di creazione di reti territoriali d'impresa a livello locale.

La logica che ha guidato questo intervento assegnava il recupero di competitività dell'area principalmente alla creazione di infrastrutture e

capitale sociale, mentre gli strumenti di incentivazione avevano fondamentalmente il ruolo di mantenere e sviluppare i livelli occupazionali in sistemi locali in difficoltà, come testimoniano gli indicatori utilizzati per la costruzione delle graduatorie della 488 e i risultati della fase di contrattazione dei contratti di programma. D'altronde, la pressione competitiva sulle imprese, piuttosto che sui territori, originata dalla globalizzazione e dall'innovazione tecnologica dei concorrenti, non veniva all'epoca avvertita nell'intensità attuale, né l'UE aveva posto al centro delle sue iniziative le politiche dell'innovazione, come invece avviene oggi con la strategia definita a Lisbona.

2.2.2 LE COMPETENZE TRA DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Un ulteriore aspetto da considerare per valutare l'efficienza delle politiche per l'innovazione riguarda la ripartizione delle responsabilità e dei compiti tra diversi livelli di governo. Sulla base del titolo V della Costituzione, la "ricerca scientifica e tecnologica ed il sostegno all'innovazione per i settori produttivi" rientrano tra le materie a legislazione concorrente. Gli attori a livello nazionale coinvolti – il MUR, il MSE (già MAP) ed il DIT – concertano le politiche e gli strumenti di innovazione del sistema produttivo con le Amministrazioni regionali.

Nell'ambito della definizione dei singoli programmi di azione, la ripartizione di competenze concordata attribuisce in genere al livello nazionale gli interventi di Ricerca & Sviluppo precompetitivo ed alle Amministrazioni regionali i processi di innovazione delle PMI e dei processi di sviluppo che riguardano, in particolare, le aggregazioni territoriali.

Ne discende non solo la diversa entità degli interventi per livello di governo, ma anche il diverso peso delle politiche per l'innovazione tra strumenti nazionali e regionali. Questa differenza è motivata dalla ripartizione degli strumenti per livello di governo, e riflette, a sua volta, la differente percezione delle esternalità della R&S a livello locale e nazionale. Mentre per le Regioni sono particolarmente importanti le ricadute tecnologiche e di sviluppo a livello locale, l'azione centrale tiene in considerazione sia gli effetti di spill-over sovraregionali sia l'esigenza di

coordinamento tra Regioni, per esaltare le complementarietà e ridurre le sovrapposizioni, sia infine gli effetti legati alla scarsità di risorse tecnologiche e di capitale umano.

È quindi importante che l'azione di sostegno alla R&S sia concordata attraverso un concerto tra i diversi livelli di governo. Inoltre, l'analisi valutativa degli strumenti di incentivazione richiede di delineare domande e obiettivi di valutazione differenti per gli interventi nazionali e per quelli regionali.

2.2.3 GLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE DELLA R&S: GLI INTERVENTI CENTRALI

Gli strumenti di intervento coordinati dalle Amministrazioni centrali consistono principalmente nel FAR (Fondo agevolazioni alla ricerca) e nella Legge 488/92-Ricerca gestiti dal MUR e nel FIT (Fondo per l'innovazione tecnologica), gestito dal MSE. I due fondi operano come strumenti di prestito con integrazioni di contributo in conto capitale, attivabili per una pluralità di interventi con una significativa unicità di gestione e flessibilità di procedure. A questi strumenti vanno aggiunte le leggi di supporto dell'ICT gestite dal MSE nonché le misure che finanziano la nascita e il consolidamento delle PMI innovative attraverso interventi di venture capital o di assistenza tecnica attraverso soggetti qualificati.

Per quanto riguarda gli interventi finanziati con il contributo di risorse comunitarie, nel QCS 2000-2006 l'innovazione del tessuto imprenditoriale è stata realizzata attraverso più assi prioritari e con il coinvolgimento di più attori ai livelli di governo nazionale e regionale, sebbene questo non abbia talvolta favorito l'organicità degli interventi.

Il tentativo di realizzare una saldatura tra le attività di sviluppo precompetitivo e la successiva fase di messa in produzione è stata attuata tramite il PIA Innovazione, misura 2 del PON "Sviluppo Imprenditoriale Locale", che, insieme ai servizi di tutoraggio per le imprese 488 ed alla versione ambientale della legge 488, hanno rappresentato la principale strumentazione di supporto all'innovazione del tessuto imprenditoriale.

Se si guarda al contenuto degli interventi, la maggior parte di essi sono stati destinati a finanziare le attività di ricerca o innovazione che l'impresa intende realizzare singolarmente, anche se sono quasi sempre contemplate premialità per il ricorso a strutture universitarie e per la ricerca cooperativa. Questo non sostiene però adeguatamente la formazione di spill-over "di rete", importanti per l'efficacia della ricerca.

Ciascun regime copre le spese sostenute dall'impresa a partire dai costi di fattibilità alla fase di realizzazione del prototipo, tuttavia si rileva una sorta di gap, ovvero una mancanza di sostegno dalla fase di sviluppo precompetitivo a quella dell'acquisto di macchinari innovativi con tecnologia già incorporata.

Manca il collegamento con reti o emissari che possano fare da tramite e da contatto con le aziende interessate sia nella fase di identificazione del bisogno e dell'avvio della fase progettuale sia nella fase finale di valorizzazione dell'esperienza realizzata.

Sono poco incentivate, inoltre, le attività di *scouting*, animazione, servizio, finalizzate alla "project generation" o alla creazione delle condizioni per la realizzazione di progetti di ricerca o per la industrializzazione dei risultati della ricerca pubblica.

Di fatto il *networking* è pressoché assente, parimenti non sono contemplate attività di sfruttamento ed impiego su larga scala dei risultati della ricerca nazionale ed internazionale.

Nel complesso, quindi, non solo le risorse dedicate alla ricerca a livello nazionale appaiono declinanti dal 2002, ma risultano principalmente focalizzate sulla domanda delle imprese, mentre non indirizzano l'offerta e danno poco sostegno alla creazione di reti.

2.2.4 GLI STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE DELLA R&S: GLI INTERVENTI REGIONALI

Il calo registrato a livello nazionale nella dotazione finanziari degli strumenti di incentivazione della R&S non appare compensato da un corrispondente aumento degli impegni a livello regionale.

I tratti di debolezza identificati per gli interventi nazionali si ripropongono anche con riferimento agli interventi del QCS: mancano anche in questo caso strumenti che saldano attività di ricerca a monte e diffusione dei risultati e messa in produzione da parte delle PMI o delle aggregazioni di impresa, a valle⁽¹¹⁾.

Anche rispetto alla ripartizione di competenze ipotizzata nel protocollo MUR, gli interventi regionali non sono stati articolati in una logica di complementarietà, ma hanno riproposto il ciclo completo del processo di R&S dal finanziamento delle strutture universitarie alle azioni di trasferimento tecnologico alle PMI, concentrandosi in particolare sull'attività a monte. Inoltre, anche negli interventi regionali, e quindi ad un livello di maggiore prossimità al territorio, sono risultate carenti le attività finalizzate alla "project generation" ed alla capacità di accompagnare le imprese in un percorso innovativo.

In aggiunta, le difficoltà di attuazione degli interventi innovativi nei POR sono state rilevanti, e molti degli strumenti innovativi programmati nei POR non sono effettivamente partiti.

⁽¹¹⁾ Gli interventi di supporto ad iniziative di innovazione del tessuto produttivo hanno trovato collocazione anche nell'ambito di APQ (Accordi di Programma Quadro), nonostante il potenziale di tale cornice in termini di identificazione e realizzazione concordata di strategie per l'innovazione non sia ancora sfruttato a pieno. Attraverso gli APQ Sviluppo Locale le Regioni, in particolare quelle meridionali, hanno finanziato principalmente contratti di programma ed iniziative, anche infrastrutturali collegate ai patti territoriali.

2.2.5 STRUMENTI DI INCENTIVAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

L'obiettivo principale delle politiche di intervento per le imprese è stato quello di incentivare l'accumulazione di capitale privato e, attraverso questa, lo sviluppo locale in termini di occupazione e reddito prodotto. Gli aiuti alle imprese per la riduzione dei divari territoriali hanno necessariamente carattere transitorio, in quanto aiutano la crescita delle imprese finché il processo di sviluppo non diventi autopropulsivo, anche per merito di azioni sui fattori strutturali e di contesto, come quelle riguardanti la crescita delle infrastrutture, della sicurezza, delle capacità della pubblica Amministrazione. D'altronde, questi interventi richiedono tempo: non solo per la loro realizzazione, ma soprattutto per il pieno svolgimento di tutti gli effetti sullo sviluppo. Nella fase di transizione politiche di sviluppo tramite il sostegno all'accumulazione di capitale privato appaiono quindi utili.

Gli interventi principali nel periodo 2000-2005 hanno riguardato: legge 488/92, contratti di programma, patti territoriali, incentivi automatici, includendo fra questi la "Sabatini". Tutti questi strumenti hanno contribuito a cambiare ed incrementare le attrezzature produttive delle imprese agevolate e, per questo tramite, potevano essere diffusori di innovazione nel sistema produttivo. I dati precedentemente segnalati indicano che così non è stato: i livelli di innovatività nel Mezzogiorno appaiono ancora molto ridotti anche in presenza di un intervento agevolativo massiccio. D'altronde, non era questo l'obiettivo primario degli strumenti.

La mancanza di innovatività può essere attribuita a diversi fattori. In primo luogo, ovviamente, non è sufficiente una modifica delle attrezzature per essere innovativi. Molti studi segnalano che l'innovazione è un processo complesso, che comporta spesso una forte riorganizzazione produttiva, che molte imprese italiane non vogliono o non sono in grado di condurre. In secondo luogo le imprese non conoscono necessariamente i processi e i prodotti innovativi oppure non sono in grado di adottarli o produrli. Infine gli interventi hanno interessato con maggiore intensità settori a tecnologia matura, dove l'innovazione è più rara.

2.3 STRATEGIE NAZIONALI PER L'INNOVAZIONE E LO SVILUPPO

2.3.1 L'OBIETTIVO GENERALE

A fronte di un crescente divario di crescita dell'Italia, e in particolare del Mezzogiorno, con l'Europa, appare necessario indirizzare le risorse verso politiche in grado di sollecitare uno sviluppo sostenuto e duraturo.

L'azione pubblica deve quindi essere volta a stimolare la capacità di generare innovazione e di renderla disponibile alle imprese, anche in vista di una trasformazione della struttura settoriale dell'economia, per renderla più consona ai cambiamenti tecnologici in atto. Questo richiede di formulare una strategia nazionale delle politiche dell'innovazione, che consideri sia gli interventi diretti a incrementare l'efficienza del "sistema ricerca" e la propensione all'innovazione della struttura produttiva, sia una serie di azioni "di sistema", finalizzate a rafforzare e integrare – tra livello centrale e livello regionale – il governo degli interventi pubblici.

L'aspetto fondamentale, in un contesto di risorse scarse, deve essere la selettività degli interventi, che si devono focalizzare, come avviene in altri paesi europei, verso i settori innovativi e verso le imprese con maggiore potenziale di crescita.

L'intervento deve essere d'altronde calato nel contesto dell'economia italiana e, in particolare, del Mezzogiorno, caratterizzato dalla presenza preponderante di PMI. In particolare, è necessario in questo caso considerare l'innovazione come un processo ampio, non riconducibile solo alla spesa in R&S oppure all'acquisto di nuovi macchinari, ma che tiene conto dei fattori immateriali del processo produttivo, compresi gli aspetti organizzativi, commerciali, distributivi, di internazionalizzazione e di formazione.

Dall'esame critico dell'attuale programmazione è possibile individuare dei suggerimenti per l'individuazione degli obiettivi di una strategia di innovazione e recupero della produttività per lo sviluppo e per la conseguente allocazione finanziaria delle risorse disponibili: