

Comitato di Sorveglianza del PON Ricerca e Competitività 2007-2013 22 maggio 2009

Punto 4 all'Ordine del Giorno

Impatto territoriale e settoriale della crisi economica e attività di contrasto poste in essere nel Programma Operativo

INDICE

1	Le dimensioni globali della crisi.....	3
2	L'impatto della crisi in Italia	3
2.1	Mercato del lavoro.....	4
2.2	Natalità e mortalità delle imprese.....	5
2.3	La Cassa Integrazione Guadagni.....	6
3	La fase recessiva nelle regioni della Convergenza	7
3.1	Campania.....	8
3.2	Puglia.....	8
3.3	Calabria	9
3.4	Sicilia.....	10
4	La manovra anti-crisi del Governo	10
5	Il ruolo anti-ciclico del PON.....	13
5.1	L'evoluzione critica del Sistema Innovativo della Convergenza	13
5.2	La necessità di confermare l'impianto strategico del PON Ricerca & Competitività.....	14

1 LE DIMENSIONI GLOBALI DELLA CRISI

La crisi in atto, per la velocità e ampiezza della sua espansione, ha colpito e colpisce tutti i paesi e acuisce l'instabilità e le fluttuazioni del ciclo economico che già si sono accresciute notevolmente negli ultimi anni. Mettendo a confronto la fase ciclica attuale con la crisi asiatica del 1997, la crisi russa del 1998, la crisi bancaria ultra-decennale del Giappone iniziata nel 1990, quella messicana del 1994 e quella dell'Argentina a cavallo degli ultimi due decenni, si coglie come le ripercussioni che si evidenziano oggi non abbiano pari¹. Secondo le previsioni più recenti (fine aprile 2009) quest'anno l'economia globale, per la prima volta da oltre sei decenni subirà una contrazione (- 2.7) e il calo degli scambi commerciali sarà il secondo per profondità dalla fine della seconda guerra mondiale (- 13.2). Nello stesso tempo, pur in presenza di interventi dei governi inusitati per ampiezza e intensità², il fenomeno di riduzione della leva creditizia sta influenzando negativamente la disponibilità di finanziamenti, con ripercussioni rilevanti nell'economia reale di tutti i paesi.

Secondo stime elaborate dal Fondo Monetario Internazionale la perdita complessiva di PIL conseguente alla crisi attuale graverà per 333 dollari su ogni abitante della terra e per 1.865 dollari su ogni abitante dei paesi OCSE.

2 L'IMPATTO DELLA CRISI IN ITALIA

L'entità dell'impatto della crisi finanziaria sulla nostra economia ha trovato stime erratiche, sia perché ancora nell'ultimo quadrimestre del 2008 erano di difficile quantificazione i fenomeni in essere provenienti dal mercato americano; sia perché il sistema bancario italiano è stato considerato per la gran parte immune dal contagio dei titoli tossici e, oltretutto, tempestivamente supportato dalle misure legislative volte a sostenerne liquidità e patrimonio³; sia, infine, perché la fiducia delle famiglie, monitorata attraverso le indagini ISAE, aveva registrato nel primo bimestre 2009 un temporaneo miglioramento, a cui però ha fatto seguito il peggioramento in marzo⁴.

¹ Nomisma, Nomos & Khaos, Rapporto Nomisma 2008 sulle prospettive economico-strategiche, Roma 2009, p. 118.

² Il Fondo Monetario Internazionale stima in 5 mila miliardi di dollari la risposta collettiva del G-20 per il periodo 2008-2010.

³ Si fa riferimento alla decretazione d'urgenza di ottobre 2008, convertita nelle leggi n. 190 del 4 dicembre 2008 e n. 2 del 28 gennaio 2009.

⁴ Banca d'Italia, Bollettino Economico, n. 56, aprile 2009, p. 33.

Tab. 1: Il décalage delle previsioni sull'evoluzione del PIL italiano nel 2009

Fonte	Data	Stima	Fonte	Data	Stima
Governo(*)	23 sett. 2008	0.5	Prometeia	27 gen. 2009	-2.3
FMI	8 ott. 2008	-0.2	FMI	27 gen. 2009	-2.1
ISAE	9 ott. 2008	0.2	Governo(**)	9 feb. 2009	-2.0
REF	10 ott. 2008	-0.6	ISAE	25 feb. 2009	-2.6
Prometeia	20 ott. 2008	-0.4	Banca d'Italia	4 mar. 2009	-2.6
CE	3 nov. 2008	0.0	OCSE	31 mar. 2009	-4.3
FMI	6 nov. 2008	-0.6	Centro Studi Confindustria	apr. 2009	-3.5
OCSE	25 nov. 2008	-1.0	FMI	22 apr. 2009	-4.4
SVIMEZ-IRPET	11 dic. 2008	-0.5	REF	28 apr. 2009	-4.0
Banca d'Italia	15 gen. 2009	-2.0	Governo(***)	28 apr. 2009	-4.2
CE	19 gen. 2009	-2.0	CE	4 mag. 2009	-4.4

(*) Aggiornamento DPEF - (**) Patto di Stabilità- (***) RUEF

Con l'evolversi della congiuntura il quadro delineato dagli indicatori ha messo in evidenza un costante deterioramento della situazione. Le imprese denunciano un progressivo appesantimento di tutte le variabili relative alle loro attività: cali della produzione e del fatturato, tendenza al ribasso degli ordini e, conseguentemente, riduzione della propensione a investire. Per una descrizione della situazione economica e sociale del nostro Paese e, in particolare, delle regioni della Convergenza viene fatto un sintetico richiamo ai più recenti dati relativi al mercato del lavoro (quarto trimestre '08), alla natalità e mortalità delle imprese (primo trimestre '09) e alla Cassa Integrazione Guadagni (marzo '09).

2.1 Mercato del lavoro

L'acuirsi della crisi fa registrare nell'ultimo trimestre 2008 evidenti riverberi sulla partecipazione al lavoro in Italia e, in particolare, nell'area del Mezzogiorno storico.

Tab. 2: L'evoluzione dell'occupazione nel Mezzogiorno

	migliaia						var% a/a					
	Agricoltura	Industria s.s.	Costruzioni	Totale Industria	Servizi	Totale	Agricoltura	Industria s.s.	Costruzioni	Totale Industria	Servizi	Totale
II	443	880	656	1 536	4 482	6 461	0.8	-3.7	3.2	-0.9	0.6	0.3
III	483	872	648	1 520	4 403	6 406	-8.0	-2.3	-3.0	-2.6	0.0	-1.3
IV	499	907	640	1 547	4 410	6 456	-5.6	1.6	-1.8	0.2	-0.2	-0.6
2006	419	887	612	1 499	4 506	6 424	-1.4	0.2	-3.0	-1.1	2.9	1.6
II	475	891	626	1 517	4 613	6 605	7.3	1.3	-4.7	-1.2	2.9	2.2
III	518	894	622	1 516	4 486	6 521	7.3	2.5	-4.0	-0.2	1.9	1.8
IV	522	891	652	1 544	4 451	6 517	4.6	-1.8	2.0	-0.2	0.9	0.9
2007	413	907	618	1 525	4 446	6 384	-1.4	2.3	0.9	1.7	-1.3	-0.6
II	441	929	637	1 566	4 536	6 543	-7.2	4.3	1.8	3.3	-1.7	-0.9
III	469	932	672	1 604	4 522	6 595	-9.5	4.2	8.0	5.8	0.8	1.1
IV	503	880	664	1 544	4 496	6 542	-3.7	-1.3	1.7	0.0	1.0	0.4
2008	402	863	639	1 502	4 465	6 369	-2.7	-4.9	3.4	-1.5	0.4	-0.2
II	417	905	647	1 552	4 642	6 611	-5.4	-2.6	1.5	-0.9	2.3	1.0
III	456	885	628	1 513	4 561	6 531	-2.7	-5.0	-6.6	-5.6	0.9	-1.0
IV	462	816	632	1 448	4 505	6 416	-8.0	-7.3	-4.7	-6.2	0.2	-1.9

Fonte: CNEL, Mercato del lavoro – Notiziario trimestrale, aprile 2009.

I dati dell'ultima rilevazione ISTAT sulle forze di lavoro mettono in evidenza un aggravamento del dato occupazionale soprattutto nel Mezzogiorno e, specificamente, nelle quattro regioni della Convergenza (- 4.2 in Calabria; - 2.5 in Campania; - 1.7 in Sicilia; - 0.3 in Puglia).

Relativamente alle prospettive dell'occupazione esse si prevedono di segno negativo. Infatti sia le stime del Governo (Patto di Stabilità del 9 febbraio), sia quelle della Commissione Europea (17 febbraio), sia infine quelle dell'ISAE (25 febbraio)

prevedono per l'anno in corso una riduzione degli occupati che dovrebbe variare tra l'1.0 e l'1.8%.

Cresce nel frattempo la disoccupazione. Nell'ultimo trimestre 2008 si registra, infatti, il quarto aumento tendenziale consecutivo, per cui lo scorso anno si configura come un punto di svolta nel trend di riduzione dei disoccupati in Italia registrato negli ultimi 9 anni. L'incremento è particolarmente accentuato per la componente maschile e rischia di acuirsi a breve. Infatti, è stato calcolato che a fine dicembre sono giunti a scadenza oltre 300 mila contratti a tempo determinato⁵. Inoltre, l'ultima indagine congiunturale Banca d'Italia-Il Sole 24 Ore (marzo 2009) ha rilevato che circa 1/3 delle imprese intervistate prevede di ridurre il numero degli addetti, bloccando le assunzioni e il *turn-over*, non rinnovando i contratti a termine e riducendo l'orario di lavoro⁶.

2.2 Natalità e mortalità delle imprese

La gravità della situazione vissuta da una cospicua quota del tessuto produttivo italiano è attestata dal saldo negativo tra iscrizioni e chiusure ai registri delle Camere di Commercio che, nel primo trimestre 2009, ha raggiunto il livello più elevato degli ultimi 10 anni (- 30.706). E' importante sottolineare che l'area geografica maggiormente interessata dalla variazione negativa è proprio il Mezzogiorno, con - 11.181 aziende. All'interno dell'area meridionale, condizioni di particolare disagio si rinvergono in alcune regioni della Convergenza (soprattutto Puglia, ma anche Campania e Sicilia), dove il saldo negativo è particolarmente elevato.

Tab. 3: Totale imprese e imprese artigiane per regioni e macroaree - 1° trim. 2009

Regioni	Stock al 31.03.2009		Saldo 1° trim. 2009		Tasso di crescita 1° trim. 2009	
	Totale imprese	di cui artigiane	Totale imprese	di cui artigiane	Totale imprese	di cui artigiane
Campania	543.925	75.824	-2.075	-889	-0.38%	-1.16%
Puglia	385.991	79.324	-3.823	-754	-0.98%	-0.94%
Calabria	179.459	37.804	-550	-270	-0.30%	-0.71%
Sicilia	473.622	86.114	-2.020	-508	-0.42%	-0.59%
<i>Sud e Isole</i>	<i>2.000.506</i>	<i>377.756</i>	<i>-11.181</i>	<i>-3620</i>	<i>-0.56%</i>	<i>-0.95%</i>
Totale Italia	6.065.232	1.480.582	-30.706	-15.564	-0.50%	-1.04%

Fonte: Unioncamere-InfoCamere, Movimprese, aprile 2009.

E' difficile proporre una lettura univoca di questi dati, che in ogni caso rimangono di entità contenuta, seppure in crescita. Da una parte essi attestano che una quota di imprese che occupava una posizione marginale sul mercato non ha più trovato risorse e prospettive sufficienti per continuare a operare. In altri casi (e questa tesi viene accreditata da *opinion leader* e rappresentanti delle associazioni imprenditoriali) si tratta di imprese che avevano avviato investimenti di una certa consistenza e che il repentino mutamento del ciclo economico ha trovato sovraesposte e prive di adeguato supporto da parte delle banche⁷.

⁵ F. Berton, M. Richiardi, S. Sacchi, "Flex-insecurity, dalla flessibilità alla precarietà", www.lavoce.info, novembre 2008.

⁶ Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, p. 35.

⁷ L'indice della Banca d'Italia relativo al grado di restrizione del credito alle imprese mette in evidenza che, a partire dallo scoppio della crisi (estate 2007) i criteri applicati dalle banche per l'approvazione dei

Un'altra lettura è proponibile, soprattutto con riferimento alle regioni della Convergenza. In questi territori l'impatto della crisi si può rilevare nella mutevole dimensione che assume l'economia sommersa. L'ultimo Rapporto SVIMEZ quantifica il tasso di irregolarità nel Mezzogiorno relativo all'anno 2007 pari al 19.2% - con picchi settoriali nell'agricoltura (27.2) e nel commercio (25.0) e territoriali in Calabria (26.0) e Sicilia (20.5) - mentre la media relativa al centro-nord viene stimata intorno al 9%. Alcuni elementi lasciano supporre che, come conseguenza della crisi, sia in atto un processo di "immersione" di attività prima emerse che, per questo tramite, possono recuperare margini di competitività e di flessibilità che il mercato altrimenti non avrebbe consentito. Avvisaglie di questa natura ad esempio si evincono dai primi dati del gettito IVA relativi al 2008, dove si rileva una sostanziale riduzione degli introiti, con tutto che si sia in concomitanza registrato un aumento dei consumi e delle vendite al dettaglio.

2.3 La Cassa Integrazione Guadagni

Nel marzo 2009 si registra in Italia una crescita abnorme delle ore di CIG autorizzate. Calcolando il complesso delle gestioni ordinaria e straordinaria, il raffronto con i dati relativi allo stesso mese del 2008 evidenzia una crescita pari al 408%. L'aumento maggiore viene registrato nella gestione relativa all'industria (+442%) e all'edilizia (+507%).

Dal punto di vista territoriale, le ore autorizzate riguardano soprattutto le regioni del centro-nord, dove si addensa una quota rilevante del tessuto produttivo nazionale. Le regioni della Convergenza vedono crescere consistentemente il dato relativo all'industria (da 1.527 mila del 2008 a 6.723 mila del 2009), ma tale crescita si polarizza nelle due regioni a maggiore tasso di industrializzazione: la Campania (da 548 mila a 2.719 mila), dove c'è la grave crisi della FIAT di Pomigliano⁸ e la Puglia (da 252 mila a 3.018 mila).

Tab. 4: Interventi della Cassa Integrazione Guadagni (gestione ordinaria e straordinaria) - Totale ore autorizzate nel marzo 2009

	Campania	Puglia	Calabria	Sicilia	Tot. Reg.CONV	Tot. Italia
Industria	2.718.625	3.018.332	85.938	899.899	6.722.794	45.507.733
Edilizia	539.957	477.563	193.536	260.432	1.471.488	4.507.767
Commercio	28.672	103.121	.	24.029	155.822	406.037
Totale	3.287.254	3.599.016	279.474	1.184.360	8.350.104	50.421.537

Fonte: INPS, marzo 2009

E', però, difficile evincere dall'evoluzione delle ore di CIG l'andamento del ciclo economico nelle regioni meridionali. L'accesso a tale ammortizzatore sociale è prerogativa delle medio-grandi imprese, poco presenti nel Mezzogiorno, dove invece predomina la piccolissima dimensione (le imprese con 1-9 addetti sono l'89.6% del totale contro l'82.9% del centro-nord). Molto più utile avrebbe potuto essere l'analisi dei dati relativi alla "Cassa in deroga", cioè dei lavoratori sospesi per effetto di crisi

prestiti e l'apertura di linee di credito a favore di piccole e medie imprese diventano più restrittivi. Tale tendenza si è accentuata negli ultimi due trimestri.

⁸ I modelli di auto che vengono prodotti nello stabilimento napoletano (Alfa 147 e 159) non sono toccati dalle agevolazioni disposte dal Governo, per cui le maestranze lavorano solo 1 settimana al mese.

aziendali e settoriali a cui, sulla base delle disposizioni di cui all'art. 19 del D.L. 185/2008, è stato concesso in deroga alla normativa vigente l'accesso al trattamento della CIG. Purtroppo, alla data di redazione del presente documento, né l'INPS né il Ministero del Welfare dispongono di dati riepilogativi di tali interventi.

3 LA FASE RECESSIVA NELLE REGIONI DELLA CONVERGENZA

Alla luce degli indicatori considerati solo in parte si conferma l'assunto che la crisi economica trovi l'epicentro nelle regioni del centro-nord. Anche il Mezzogiorno e, con esso, le regioni della Convergenza registrano un impatto significativo del ciclo economico negativo in termini produttivi e occupazionali⁹.

Con riferimento a queste ultime regioni, infatti, con la crisi attuale si evidenzia un pur parziale mutamento della tempistica con cui l'andamento degli indicatori di attività economica relativi ai diversi territori segue le tendenze recessive che si registrano a livello nazionale e internazionale. Nel 2007 ben due delle quattro regioni della Convergenza (Puglia e Campania) addirittura anticipano l'ingresso nella fase recessiva dell'Italia¹⁰.

A confermare quanto sopra richiamato vengono riportate le schede delle quattro regioni della Convergenza, relative all'indice di attività economica elaborato da UniCredit-RegiosS sulla base di sei variabili (tasso di attività, tasso di disoccupazione, livello degli ordini totali, tendenza della produzione, immatricolazioni auto ed esportazioni) di fonte ISTAT, ISAE e ANFIA¹¹.

⁹ Questa tesi era già stata sostenuta dal Vice Direttore della SVIMEZ Luca Bianchi in un intervento del 5 aprile 2009 ("Crisi e Mezzogiorno: la crisi al Sud è senza paracadute e riguarda davvero solo il Centro-Nord?", forum on line www.oredodici.org).

¹⁰ Andrea e Cristina Brasili, "Sincronia e distanza del ciclo economico delle regioni italiane", paper presentato al workshop Le regioni italiane: ciclo economico e dati strutturali, Bologna, 18 febbraio 2009.

¹¹ www.regioss.it.

3.1 Campania



Fonte: UniCredit-RegiosS

Indicatori – Regione Campania	Fonte	Aggiornamento	Dato precedente	Ultimo dato
Esportazioni	Istat - var % a/a valore assoluto meuro	IV trim. 2008	+4,1% 2.267,0	-15,5% 2.209,4
Immatricolazioni auto	Anfia - var % a/a	Febbraio 2009	-35,6%	-23,1%
Tendenza della produzione	Isae – saldo	Marzo 2009	-6	-6
Livello degli ordini totali	Isae – saldo	Marzo 2009	-74	-65
Tasso di disoccupazione	Istat - tasso	IV trim. 2008	10,9%	12,8%
Tasso di attività	Istat - tasso	IV trim. 2008	48,6%	48,1%

3.2 Puglia



Fonte: UniCredit-RegiosS

Indicatori – Regione Puglia	Fonte	Aggiornamento	Dato precedente	Ultimo dato
<i>Esportazioni</i>	Istat - var % a/a valore assoluto meuro	IV trim. 2008	+7,2% 2.034,0	-14,3% 1.678,9
<i>Immatricolazioni auto</i>	Anfia - var % a/a	Febbraio 2009	-28,3%	-21,8%
<i>Tendenza della produzione</i>	Isae – saldo	Marzo 2009	-14	-1
<i>Livello degli ordini totali</i>	Isae – saldo	Marzo 2009	-52	-52
<i>Tasso di disoccupazione</i>	Istat - tasso	IV trim. 2008	10,8%	12,3%
<i>Tasso di attività</i>	Istat - tasso	IV trim. 2008	52,5%	52,3%

3.3 Calabria



Fonte: UniCredit-RegiosS

Indicatori – Regione Calabria	Fonte	Aggiornamento	Dato precedente	Ultimo dato
<i>Esportazioni</i>	Istat - var % a/a valore assoluto meuro	IV trim. 2008	-29,5% 85,6	-15,2% 96,7
<i>Immatricolazioni auto</i>	Anfia - var % a/a	Febbraio 2009	-33,5%	-27,5%
<i>Tendenza della produzione</i>	Isae - saldo	Marzo 2009	12	18
<i>Livello degli ordini totali</i>	Isae - saldo	Marzo 2009	-61	-58
<i>Tasso di disoccupazione</i>	Istat - tasso	IV trim. 2008	11,9%	11,5%
<i>Tasso di attività</i>	Istat - tasso	IV trim. 2008	49,5%	51,0%

3.4 Sicilia



Fonte: UniCredit-RegiosS

Indicatori – Regione Sicilia	Fonte	Aggiornamento	Dato precedente	Ultimo dato
<i>Esportazioni</i>	Istat - var % a/a valore assoluto meuro	IV trim. 2008	+31,5% 2.912,7	-25,5% 1.931,4
<i>Immatricolazioni auto</i>	Anfia - var % a/a	Febbraio 2009	-36,8%	-26,7%
<i>Tendenza della produzione</i>	Isae – saldo	Marzo 2009	2	1
<i>Livello degli ordini totali</i>	Isae – saldo	Marzo 2009	-42	-42
<i>Tasso di disoccupazione</i>	Istat - tasso	IV trim. 2008	13,1%	13,8%
<i>Tasso di attività</i>	Istat - tasso	IV trim. 2008	51,0%	51,2%

4 LA MANOVRA ANTI-CRISI DEL GOVERNO

A fronte delle crescenti difficoltà registrate a livello produttivo e sociale il Governo italiano ha assunto alcuni provvedimenti che vengono sinteticamente descritti nella tab. 5. Da essa si evince che l'entità della manovra ammonta complessivamente a 8.6 miliardi di euro. Il fattore che ha profondamente condizionato la manovra anti-crisi, almeno per l'ammontare delle risorse mobilitate, è costituito dalla gravità del debito pubblico italiano (110.5% rispetto al PIL nel 2009), il più elevato in Europa, che nel 2008 ha comportato una spesa per interessi pari a 81.133 milioni di euro.

Nei due decreti-legge (185/2008 e 5/2009) gli interventi si fondano più su maggiori entrate che non su spese aggiuntive da parte delle amministrazioni competenti. Essi, inoltre, si sostanziano in misure di politica sociale (come bonus famiglie e social card) e misure di sostegno a specifiche categorie di consumi (rottamazione e detrazioni fiscali su particolari tipologie di acquisti).

Sostanzialmente simile è il discorso relativo ai tre fondi istituiti tra dicembre 2008 e marzo 2009 (Piano infrastrutture, Fondo ammortizzatori sociali e Fondo economia reale), che enucleano risorse nazionali e regionali già stanziare e programmate su altri capitoli di spesa. Per lo più l'origine di tali risorse è rappresentata dal FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate) e dal FSE per la parte regionale, il che porta a considerare che

l'avvenuta riallocazione delle poste di bilancio almeno in parte incrina il disegno programmatico della politica regionale unitaria, quale era stato definito nel Quadro Strategico Nazionale 2007-'13. In esso si individuava il concorso delle risorse nazionali ordinarie e delle risorse comunitarie come modalità attraverso cui dare massa critica e spessore alle azioni volte al perseguimento delle priorità strategiche della politica di sviluppo, soprattutto nelle regioni della Convergenza.

Tab. 5: Le misure anti-crisi del Governo

Il decreto-legge 185/2008		
Totale interventi:	6.4 mld	(5.2 mld maggiori entrate; 1.2 mld tagli nella spesa)
Maggiori spese:	4.2 mld	
	• bonus famiglie	(Beneficiari stimati: 8 ml di famiglie, pensionati non autosufficienti)
	• social card	(destinata a 1.3 ml di over 65 e famiglie con bambini piccoli. Al 23 marzo 2009 caricate 517mila carte)
Minori entrate:	2.2 mld	
	• deducibilità IRAP	
	• detassazione premi di produttività	
	• IVA di cassa	
Il decreto-legge 5/2009		
Totale interventi:	2.2 mld	(0.7 mld maggiori entrate; 1.5 mld tagli di spesa)
	• incentivi per l'acquisto di autoveicoli e veicoli commerciali leggeri; rottamazione motocicli e ciclomotori	
	• detrazioni fiscali per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici	
	• distretti industriali: fiscalità di distretto	
	• rivalutazione degli immobili: riduzione della misura dell'imposta sostitutiva	
	• fondo interventi urgenti (istruzione, ecc.)	
	• allentamento del Patto interno di stabilità	
I fondi anti-crisi (*)		
Piano infrastrutture:	17.8 mld	(9.8 FAS nazionale e legge obiettivo, 8 investimenti privati)
Fondo ammortizzatori sociali:	8.0 mld	(4.0 FAS nazionale, 2.6 FSE regionale, 1.4 legge finanziaria 2009)
Fondo economia reale(**):	9.0 mld	(FAS Nazionale)
(*) I tre fondi rappresentano la riprogrammazione di risorse nazionali e regionali già disponibili (Delibere CIPE 18 dicembre '08 e 6 marzo '09).		
(**) Nella riunione del Consiglio dei Ministri del 23 aprile si è deciso che 5 dei 9 miliardi del fondo siano devoluti agli interventi in Abruzzo per il terremoto.		

In conclusione, dalle scelte compiute si rileva come l'*urgenza* dei problemi del ciclo economico recessivo abbia fatto premio sull'*importanza* della strategia pluriennale delineata dal QSN. L'obiettivo impellente del rilancio della crescita, come sostenuto dalle associazioni imprenditoriali, assieme ad altre parti economiche e sociali, ha di fatto guidato le scelte di politica economica compiute tra la fine del 2008 e l'inizio del nuovo anno. Le misure evidenziate, seppure rispondenti a esigenze di breve termine,

lasciano tuttavia spazio all'individuazione di ulteriori azioni maggiormente orientate a sostegno di una strategia di modernizzazione e di sviluppo qualificato dell'economia.

5 IL RUOLO ANTI-CICLICO DEL PON

5.1 L'evoluzione critica del Sistema Innovativo della Convergenza

Il complesso degli interventi di politica economica attivati, al di là della congruità della dimensione assunta, sono mirati al superamento del momento ciclico negativo. Rimane da risolvere il problema, non meno rilevante per assicurare all'Italia e alle regioni della Convergenza una crescita duratura, del come la crisi va superata. Cioè, la fase recessiva attuale non deve essere interpretata come mera parentesi, ma come momento e opportunità di cambiamento. Siamo obbligati pertanto a ripensare in profondità il modello di crescita e ad assumere consapevolezza che i fenomeni in essere descrivono una ineludibile trasformazione del modo di produrre e degli stili di vita. Sono anche le esperienze vissute in altri due passaggi critici del nostro passato a stimolarci a capire il segno delle metamorfosi intervenute nell'economia globale e a individuare i possibili driver del nuovo sviluppo¹²:

- la crisi petrolifera degli anni settanta agì da propulsore di innovazioni tecnologiche e organizzative nella nostra industria, che stimolarono il superamento dell'assetto verticalizzato dei cicli produttivi e l'avvio del modello di specializzazione flessibile imperniato su un diffuso mercato intraindustriale. In quegli anni nacquero e si rafforzarono molti distretti industriali che divennero una peculiarità virtuosa del nostro sistema produttivo;
- la lunga stagnazione, protrattasi dalla seconda metà del 2000 fino ai primi mesi del 2005 e segnata da un incremento medio del PIL dello 0.1% per trimestre, ha spinto le imprese più evolute dal punto di vista strategico e organizzativo a formulare e implementare strategie di riposizionamento fondate sulla qualità e l'innovazione.

A operare lungo queste linee sollecitano oltretutto le molteplici criticità oggi vissute dagli attori scientifici, tecnologici e imprenditoriali a cui è necessario dare risposta. Esse sono relative ai fenomeni in nuce che caratterizzano il Sistema Innovativo della Convergenza, sia in termini di evoluzione dei rapporti cooperativi tra attori di diversa configurazione istituzionale, di diversa appartenenza settoriale e di diversa collocazione territoriale, sia in termini di propensione delle imprese verso gli investimenti nella R&S e nell'innovazione. Le analisi del valutatore indipendente che hanno accompagnato il percorso attuativo del PON 2000 - 2006 avevano messo in evidenza un progressivo consolidamento del Sistema Innovativo Meridionale: hanno quantificato il numero di imprese coinvolte nei finanziamenti del programma che per questo tramite hanno avviato per la prima volta investimenti nella R&S (circa il 20%); hanno evidenziato l'entità e la rilevanza degli effetti di ricaduta della ricerca avviata sulla "catena del valore" delle aziende, generando *spillover* innovativi su fornitori, clienti e imprese partner; hanno rilevato la frequenza con cui le imprese ricorrono

¹² Innocenzo Cipolletta, "La risposta delle imprese italiane alle recessioni", in Confindustria-Piccola Industria, Oltre la crisi, Palermo 13-14 marzo 2009, pp. 69-70.

all'outsourcing per competenze critiche nella formulazione, implementazione e valorizzazione dei progetti di ricerca.

In un rapporto della Banca d'Italia in via di pubblicazione ("Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano") si attesta che tra il 2000-'04 e il 2005-'07 il numero delle imprese che hanno instaurato rapporti con le università è raddoppiato.

E', ovviamente, troppo presto perché si possa avere una rappresentazione esaustiva dell'incidenza della crisi sui comportamenti innovativi degli attori economici. Ma alcune prime indicazioni definiscono un quadro a tinte prevalentemente oscure, segnato da imprese che si orientano sempre più verso strategie difensive:

- il recente rapporto "Impresa e Competitività" (febbraio 2009) di SRM/OBI descrive una propensione a innovare in chiara diminuzione nelle imprese manifatturiere di alcune regioni della Convergenza (Campania e Calabria);
- nello stesso rapporto e, in termini più generali e sistematici, nella "Decima indagine sulle imprese manifatturiere italiane" di UniCredit (dicembre 2008) emerge che il principale driver competitivo per le imprese è individuato nei costi di produzione e non tanto nella qualità e nel contenuto innovativo dei loro prodotti.

Dalle analisi richiamate sembra emergere il rischio che il modello competitivo seguito dalle imprese in questa fase storica descriva una sorta di "ritorno al passato". Invece di fare perno su competenze, qualità e innovazione, le scelte imprenditoriali prevalenti sembrano mirate alla razionalizzazione e al contenimento dei costi, denotando una scarsa visione prospettica sullo scenario del dopo-crisi e sui fattori decisivi per poterne uscire vincenti.

5.2 La necessità di confermare l'impianto strategico del PON Ricerca & Competitività

L'impatto della crisi sul versante della ricerca e dell'innovazione appare, quindi, segnato da molti aspetti problematici. In un momento in cui sarebbe stato necessario manifestare un supplemento di visione strategica proiettata sul dopo-crisi, di fatto le imprese sembrano accorciare il loro orizzonte decisionale sul breve termine. La risposta programmatica più opportuna di fronte a questa involuzione negli orientamenti e nei comportamenti è, da una parte, quella di ribadire la validità del quadro strategico definito con il PON Ricerca e Competitività; dall'altra, quella di accelerarne il percorso attuativo.

Solo in questo modo sarà possibile aiutare, in piena coerenza con le indicazioni della Commissione Europea ("Un piano europeo di ripresa economica", COM(2008)800, p. 5), le Regioni della Convergenza italiane a sfruttare la ripresa della crescita non appena questa si presenterà, avendo investito nei modi e nei tempi adeguati sulle leve competitive della ricerca e dell'innovazione. E' opportuno ricordare che il PON Ricerca e Competitività sostanzia la propria strategia in un duplice obiettivo: da una parte rafforzare il potenziale scientifico-tecnologico delle Regioni della Convergenza al fine di stimolare l'emergere di nuove specializzazioni manifatturiere e terziarie nei settori *high-tech* e, dall'altra, irrobustire il contesto innovativo locale, onde aiutare le imprese esistenti a proporre sul mercato prodotti e servizi a più elevato contenuto di valore. C'è in esso, quindi, una visione prospettica che si coniuga però, in modo imprescindibile

con un'ottica di breve-medio periodo. Si precisano qui di seguito gli aspetti del programma relativi sia alla ricerca che alla competitività mirati a determinare ricadute ravvicinate (sintetizzati altresì nella successiva tabella in cui si riportano le funzioni anticicliche del PON R&C declinate a livello di singolo obiettivo operativo del Programma), ma la lettura di essi va compiuta nella piena consapevolezza della loro organicità rispetto al complessivo impianto strategico del PON.

Ricerca

Un'importante linea di intervento contemplata nel PON, a cui va riconosciuto un significativo impatto anticiclico, è quella relativa alla ricerca industriale. Essa consente il sostegno del programma allo sviluppo scientifico-tecnologico e all'innovazione diffusa nel tessuto imprenditoriale delle Regioni della Convergenza, stimolando un generalizzato *upgrading* sia nei processi (e, quindi, innalzando la produttività delle imprese), sia nei prodotti (e, quindi, aumentando il contenuto di valore della loro offerta sul mercato). E' opportuno sottolineare il peculiare carattere che è rilevabile in questa linea di intervento: da una parte essa mira a sostenere le imprese nella predisposizione di innovazioni di natura incrementale (risposte di breve termine) coerentemente con i mutamenti del mercato; dall'altra le prepara, dal punto di vista strategico, tecnologico e produttivo, ad assumere un ruolo da protagoniste nello scenario, ancora in formazione, dell'economia globale della conoscenza.

Un altro ambito di intervento già contemplato nel PON che, però, potrebbe trovare ampliamento è quello relativo al rafforzamento strutturale dei centri di ricerca e sviluppo tecnologico. E' opportuno ricordare che, in sede di negoziato, si era giunti alla condivisione tra Commissione Europea e AdG di limitare il cofinanziamento del programma solo a interventi strutturali complessi e di consistente dimensione finanziaria, rispondenti ad esplicite manifestazioni di interesse da parte del settore imprenditoriale. Di fatto il problema di rafforzare le infrastrutture scientifiche delle Regioni della Convergenza assume uno spessore molto più ampio. Ormai la competizione in molte aree del sapere si gioca sulla massa critica della dotazione esistente in ciascuna regione e questa, a sua volta, implica strutture di grandi dimensioni, condivisione di apparecchiature sofisticate e costose, dotazione di risorse organizzative e tecniche di elevato livello, fino a servizi di base che agevolino l'accesso, la fruizione e la valorizzazione delle *facilities* da parte del personale sia interno che esterno.

E' auspicabile, quindi, che in sede di attuazione dell'obiettivo operativo 4.1.1.4 del PON i criteri consentiti all'AdG per il sostegno degli interventi di rafforzamento strutturale siano ampi, anche per conseguire le auspiccate complementarietà e sinergie tra politica di coesione e VII PQ¹³.

Sempre con riferimento alle modalità attraverso cui il PON può concorrere ad arginare tempestivamente ed efficacemente la fase recessiva, è necessario fare richiamo ai contenuti dei quattro Accordi di Programma Quadro che il MIUR ha definito d'intesa con le Regioni della Convergenza. Essi sono relativi ad ambiti scientifico-tecnologici di grande portata strategica e con potenziale impatto pervasivo sui territori delle Regioni

¹³ Si veda a questo riguardo il rapporto Pro Inno Europe "Synergies between EU instruments supporting innovation", June 2008.

interessate. Uno dei più significativi capitoli delle azioni contemplate negli APQ è relativo ai distretti di alta tecnologia, che trovano fondamento sulla cooperazione e integrazione di attori diversi dal punto di vista istituzionale, disciplinare e settoriale, in coerenza con il carattere transdisciplinare e intersettoriale che ormai assume lo sviluppo scientifico. Attraverso questi interventi si sono costruiti i presupposti perché si sviluppino le più ampie sinergie tra le azioni nazionali e regionali e possano essere ottimizzati i risultati e l'impatto della politica di coesione anche nel breve periodo.

Competitività

Il Programma Operativo, prevede misure di sostegno delle imprese centrate sul rafforzamento competitivo, sulla ristrutturazione e sul miglioramento dell'accesso al credito che possono essere utilizzate in funzione anticrisi.

E' il caso degli interventi a sostegno delle aree tecnologico-produttive per la competitività del sistema e delle azioni per il riposizionamento competitivo che incoraggiano le imprese ad investire nel futuro, mirano a superare gli assetti esistenti ed a colmare alcuni vuoti strutturali in termini di domanda e offerta di ricerca e innovazione.

E' ancora di più il caso degli interventi in favore dell'approvvigionamento creditizio e la capitalizzazione delle pmi attraverso la garanzia pubblica ed il sostegno alla costituzione di fondi di capitale di rischio.

Per promuovere il sostegno al riposizionamento competitivo delle imprese delle Regioni Convergenza e stimolarle ad investire in settori a più elevato contenuto innovativo e potenzialità di mercato, è stata realizzata una complessa attività di analisi delle aree tecnologico-produttive esistenti nelle regioni Convergenza al fine di evidenziare le dotazioni, il potenziale e le competenze esistenti nel territorio, a livello di settore e di filiera, insieme alle tecnologie associabili, capaci di garantire un salto competitivo nel breve-medio periodo e la sostenibilità nel lungo periodo¹⁴.

Sono disponibili strumenti e procedure di supporto per gli investimenti innovativi di impatto significativo. E' stata predisposta, inoltre, la strumentazione operativa per realizzare interventi in materia di garanzia e di capitale di rischio.

Si tratta di velocizzare la spesa in quegli ambiti che hanno un maggiore potenziale di crescita, di adattare alcuni specifici interventi alle emergenze dei territori facendo ricorso alla strumentazione prevista in via ordinaria e utilizzando i margini di flessibilità già presenti nel programma per contrastare l'emergenza.

In considerazione della fragilità dei territori, infatti, le azioni del PON potrebbero trovare un'applicazione speciale ed essere organizzate in azioni a valenza territoriale in funzione della difficoltà temporanee vissute dalle imprese o da relative aggregazioni distrettuali.

La situazione di crisi suggerisce, inoltre, un'interpretazione estensiva dei settori produttivi che rappresentano il campo di intervento del PON. Si tratta di sostenere un modello industriale in cui la manifattura, i servizi, l'organizzazione del tempo libero e la risposta alle esigenze della vita quotidiana e del tempo libero dei cittadini, ivi incluse

¹⁴ Analisi fattuale per l'identificazione delle aree tecnologico-produttive per la competitività del sistema, realizzata nell'ambito dell'obiettivo operativo 4.1.1.2 del PON.

le attività turistiche, laddove organizzate secondo modelli/standard innovativi, possano essere considerate a pieno titolo un campo di intervento del Programma, considerata la capacità che queste attività hanno di generare nuove opportunità di mercato e di reddito.

Sotto il profilo della forma di aiuto, nell'attuale situazione di crisi delle banche e di blocco dei finanziamenti bancari, anche in relazione alla realizzazione di investimenti in R&S, le imprese manifestano preferenza per prestiti agevolati. A questo proposito è in discussione la costituzione di un ampio fondo pubblico per prestiti alle imprese.

Infine, alcune attività specifiche di uso flessibile del FESR e di tutoraggio - messa a disposizione di personale qualificato, rafforzamento del capitale umano in azienda, percorsi di accompagnamento - potrebbero essere specializzate ed adattate alla situazione congiunturale per consentire alle imprese di affrontare la crisi in maniera più consapevole, con riferimento ad esempio alle scelte strategiche in materia di innovazione di prodotto e di processo ed alla individuazione di nuovi segmenti di mercato internazionale, meno colpiti dalla crisi.

Le funzioni anticicliche del PON Ricerca e Competitività 2007-2013

ASSE I - SOSTEGNO AI MUTAMENTI STRUTTURALI		ASSE II - SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE	
OBIETTIVI OPERATIVI	FUNZIONE ESPLETATA	OBIETTIVI OPERATIVI	FUNZIONE ESPLETATA
Aree scientifico-tecnologiche generatrici di processi di trasformazione del sistema produttivo e creatrici di nuovi settori	Creare i presupposti per una diversificazione del tessuto produttivo dei territori della Convergenza verso attività ad elevato contenuto di conoscenza. In quei territori predominano i settori tradizionali, maggiormente investiti dalla crisi e che, a chiusura del ciclo recessivo, difficilmente recupereranno i livelli di attività precedenti	Rafforzamento del sistema produttivo	Le azioni contemplate all'interno dell'obiettivo operativo mirano a stimolare l' <i>upgrading</i> delle imprese sia nei processi (e, quindi, aumentando la loro produttività), sia nei prodotti (e, quindi, aumentando il contenuto di valore della loro offerta sul mercato)
Aree tecnologico-produttive per la competitività del sistema	Valorizzare le suscettività esistenti nelle quattro regioni, rafforzando le integrazioni e le sinergie tra attori industriali e attori scientifico-tecnologici, in funzione del consolidamento e ampliamento di imprese orientate alla scienza e alla tecnologia	Miglioramento del mercato dei capitali	Uno degli aspetti maggiormente critici per le imprese nell'attuale congiuntura delle Regioni della Convergenza è rappresentato dalla contrazione dell'attività creditizia svolta dalle banche, che mirano a selezionare con rigore inusitato la propria clientela. Attraverso il PON vengono garantiti interventi a sostegno dell'approvvigionamento creditizio e la capitalizzazione delle PMI (garanzia pubblica, fondi di capitale di rischio)
Reti per il rafforzamento del potenziale scientifico-tecnologico delle Regioni della Convergenza	Con il mutamento dello scenario economico si stanno illanguidendo le relazioni di cooperazione pubblico-private attivate nella stagione 2000-2006. E' essenziale che le reti avviate possano irrobustirsi per garantire che anche nelle Regioni della Convergenza da una parte possano trovare piena valorizzazione i trovati della ricerca e, dall'altra, possa socializzarsi anche presso le PMI una propensione a innovare attraverso la R&S	Azioni integrate per lo sviluppo sostenibile e la diffusione della società dell'informazione	Gli interventi contemplati nelle due azioni integrate (ambiente e società dell'informazione) hanno una proiezione di medio-lungo periodo, essendo volte a valorizzare le risorse naturali e paesaggistiche dell'Obiettivo Convergenza e a sostenere processi di modernizzazione attraverso l'utilizzo delle TLC. Non sono, in ogni caso, di poco conto le possibili ricadute anche a breve di tali interventi (es. sostegno degli insediamenti produttivi nei siti di interesse nazionale; stimolo all'innovazione digitale all'interno del tessuto imprenditoriale di minori dimensioni)
Potenziamento delle strutture e delle dotazioni scientifiche e tecnologiche	Il rafforzamento strutturale dei centri scientifico-tecnologici mira a dare massa critica agli insediamenti della ricerca. Le iniziative del PON assumono una finalità di breve periodo (l'attivazione dei cantieri genera una domanda aggiuntiva di lavoro, apparecchiature e servizi) e una di medio-lungo periodo (rende competitive e attrattive le strutture esistenti nel sud)		
Cooperazione interregionale tra gli attori del settore scientifico e produttivo	La cooperazione interregionale comporta non solo una moltiplicazione e qualificazione delle presenze scientifiche e imprenditoriali nei territori eleggibili al PON, ma anche la possibilità di traslare in essi esperienze maturate nelle Regioni più avanzate dal punto di vista scientifico e tecnologico. Iniziative di questa natura possono accrescere gli spazi di protagonismo per gli attori della Convergenza all'interno del VII PQ dell'UE		