

VALUTAZIONE UNITARIA DI ATTIVITÀ REALIZZATE DALLA
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA NELL'AMBITO DELLE
POLITICHE REGIONALI DI COESIONE PER I PERIODI DI
PROGRAMMAZIONE 2000-2006 E 2007-2013

**VALUTAZIONE UNITARIA SULL'ATTUAZIONE
DELLE POLITICHE CONNESSE AL SISTEMA
ECONOMICO TERRITORIALE
(LOTTO 2)**

Nota di Sintesi
Maggio 2014

1. Premessa

Il Rapporto “Valutazione unitaria sull'attuazione delle politiche connesse al sistema economico territoriale (lotto 2)” rappresenta la fase finale del relativo servizio affidato dalla Direzione Centrale Finanze, Patrimonio e Programmazione della Regione Friuli Venezia Giulia (FVG) alla Fondazione G. Brodolini in seguito a procedura di selezione a evidenza pubblica. Esso è stato redatto in accordo con il Disegno di Valutazione presentato ai referenti regionali in seguito a una prima attività di ricognizione delle informazioni necessarie alla redazione del rapporto e dei principali bisogni informativi del Committente. Obiettivo generale del servizio è quello di mettere a disposizione all'Amministrazione regionale una visione unitaria riguardo ai principali cambiamenti che hanno interessato il SET in relazione ai principali interventi regionali che, a vario titolo e in modo integrato, si sono proposti di intervenire su di esso.

La programmazione regionale 2007-2013, ancora in via di attuazione, ha effettuato scelte precise di rafforzamento del sistema economico territoriale: l'individuazione dei cluster produttivi e dei cluster innovativi, il rafforzamento del sistema di ricerca pubblica e l'incentivo degli investimenti privati in innovazione e R&S. Attorno a tali obiettivi si sono potenziati e innovati gli strumenti di intervento pubblico/privato: intervento sul capitale delle imprese, Fondi di Garanzia per il sostegno al credito; agenzie distrettuali di trasferimento tecnologico e di promozione dello sviluppo e si sono articolati interventi legislativi regionali anche non cofinanziati dai Fondi strutturali, in un rapporto di integrazione e di ricerca delle migliori sinergie. Ciò al fine di affrontare problemi storici della regione, riassumibili in termini di accessibilità infrastrutturale, di criticità nella specializzazione produttiva per i quali già all'inizio degli anni duemila si considerava la necessità di ristrutturazioni aziendali, di crescita dimensionale, di internazionalizzazione. Tali strategie erano ritenute necessarie per affrontare il basso tasso di crescita dell'economia nazionale e regionale, visibile già dalla fine degli anni '90.

Tale programmazione è però coincisa con la più vasta recessione dal dopoguerra, innestata dalla crisi finanziaria americana ed estesi a tutto il mondo, di fronte a cui gli Stati sono intervenuti per evitare che le perdite degli attivi del sistema bancario generassero danni irreversibili al funzionamento delle economie. Il successivo passaggio del rischio finanziario dai debiti privati ai debiti pubblici ha indotto a politiche di austerità, soprattutto in Europa, che sommate al riequilibrio dell'attività creditizia in base a valori degli attivi più realistici, ha condotto a moltiplicatori del credito più sostenibili. Questi però hanno causato da un lato un calo della domanda aggregata nonostante i bassi tassi di interesse e dall'altro una persistente stretta creditizia, colpendo soprattutto le PMI che non hanno altre modalità di finanziamento e le famiglie che necessitano di mutui.

Il risultato in Italia e in FVG è il raddoppio della disoccupazione, comunque in parte contenuta dal ricorso alla cassa integrazione speciale e in deroga, la chiusura di numerose aziende e una persistente situazione di stagnazione da cui, dopo cinque anni, ancora si stenta ad uscire. Il report della Banca d'Italia del novembre 2013 sul Friuli Venezia Giulia fornisce l'aggiornamento congiunturale dell'economia regionale. Nonostante l'elevata apertura agli scambi commerciali internazionali il FVG vede diminuire le esportazioni in controtendenza con la media del Nord-Est: nella prima metà del 2013 le esportazioni sembrano essere calate del 3,3% rispetto al dato dell'anno precedente (metà 2012). Complessivamente il 2012 vede una diminuzione importante delle esportazioni dell'8,9% rispetto al 2011. La domanda interna si indebolisce e ciò porta a ridurre le imprese attive. Si registrano attività contenute sia per le opere pubbliche che per

l'edilizia privata, un calo nel settore delle costruzioni, delle vendite al dettaglio e del turismo. Al contempo aumentano i camion che transitano sul territorio, mentre sono in diminuzione i passeggeri dell'aeroporto regionale. Le difficoltà si ripercuotono sul mercato del lavoro, in particolar modo nel settore dell'industria in senso stretto e delle costruzioni, con conseguente diminuzione degli occupati e un aumento del tasso di disoccupazione al 7,8%. Per quanto riguarda gli aspetti finanziari invece, i prestiti sono in calati del 3,9%, mentre i finanziamenti alle imprese si sono ridotti rispetto all'anno precedente del 4,9%. Il credito alle famiglie invece ha subito una variazione più contenuta registrando una variazione dello -0,6%. I depositi delle imprese consumatrici sono aumentati del 5,1%, in aumento anche i titoli delle famiglie presso le banche ma tra tutti i titoli quelli dello Stato sono diminuiti.

Il presente rapporto fa parte di un più ampio progetto di valutazione unitaria promosso dalla Regione FVG. Mentre esso era in corso, si sono sviluppati nuovi avvenimenti riguardanti la ristrutturazione di gruppi aziendali di dimensioni importanti per l'economia regionale. Inoltre la nuova Giunta regionale ha intrapreso un percorso deciso di definizione delle priorità per la nuova programmazione. Questo ha mobilitato le numerose risorse di cui il FVG dispone. Le associazioni di categoria imprenditoriali e sindacali inoltre forniscono periodicamente analisi accurate della congiuntura e del "sentiment" degli associati e partecipano da tempo con proposte continuamente verificate e aggiornate con le rispettive basi associative. Infine, il sistema delle partecipate regionali (finanziarie, agenzie di sviluppo, agenzie per il trasferimento tecnologico) che lega il funzionamento della Regione al sistema universitario, imprenditoriale e creditizio, costituisce una rete sperimentata con caratteri di robustezza e di capillarità, anche se non esente da problemi di bilanciamento. Per evitare sovrapposizioni eccessive con questa mole di informazioni, si è deciso di trascurare gli aspetti descrittivi della congiuntura dell'economia regionale – meglio coperti dagli strumenti citati – e di circoscrivere l'attenzione agli aspetti strutturali del Sistema Economico Territoriale (SET). L'esercizio di valutazione di quanto è cambiato nel SET del FVG richiede quindi il ricorso a tre principali strumenti la cui descrizione e analisi costituisce la principale ossatura del presente rapporto:

- lo studio del cambiamento strutturale del sistema economico territoriale;
- la valutazione dell'impatto dei fondi di coesione tramite l'approntamento di un modello macroeconomico;
- l'analisi qualitativa della strategia delle imprese, attraverso lo studio di casi importanti e la raccolta delle opinioni dei testimoni privilegiati.

2. L'impatto dell'investimento pubblico regionale

1. La prima domanda a cui questo rapporto intende rispondere è la seguente: come valutare l'impatto dell'intervento pubblico nel contrasto alla crisi e nella promozione della crescita del SET? Per rispondere si può fare ricorso a diversi modelli con grado crescente di complessità. Il modello del moltiplicatore della spesa è quello a cui si ricorre maggiormente. Poiché il reddito dipende dal consumo delle famiglie, dagli investimenti delle imprese, dalla spesa pubblica e dall'export netto, noti i parametri di propensione al consumo e di propensione all'importazione, nonché il livello di imposizione fiscale, è possibile stimare l'impatto che una variazione di una componente della spesa (spesa pubblica, investimento) può generare

sul reddito. Usando i coefficienti del modello macro-economico regionale di lungo periodo, il moltiplicatore della spesa del FVG varia tra una ipotesi prudente di 1,4 ad una ipotesi ottimistica di 1,6. Pertanto un incremento autonomo della spesa pubblica o dell'investimento di 100 milioni di euro conduce ad un incremento atteso del reddito di 140 (160) milioni nel giro di 4-5 anni.

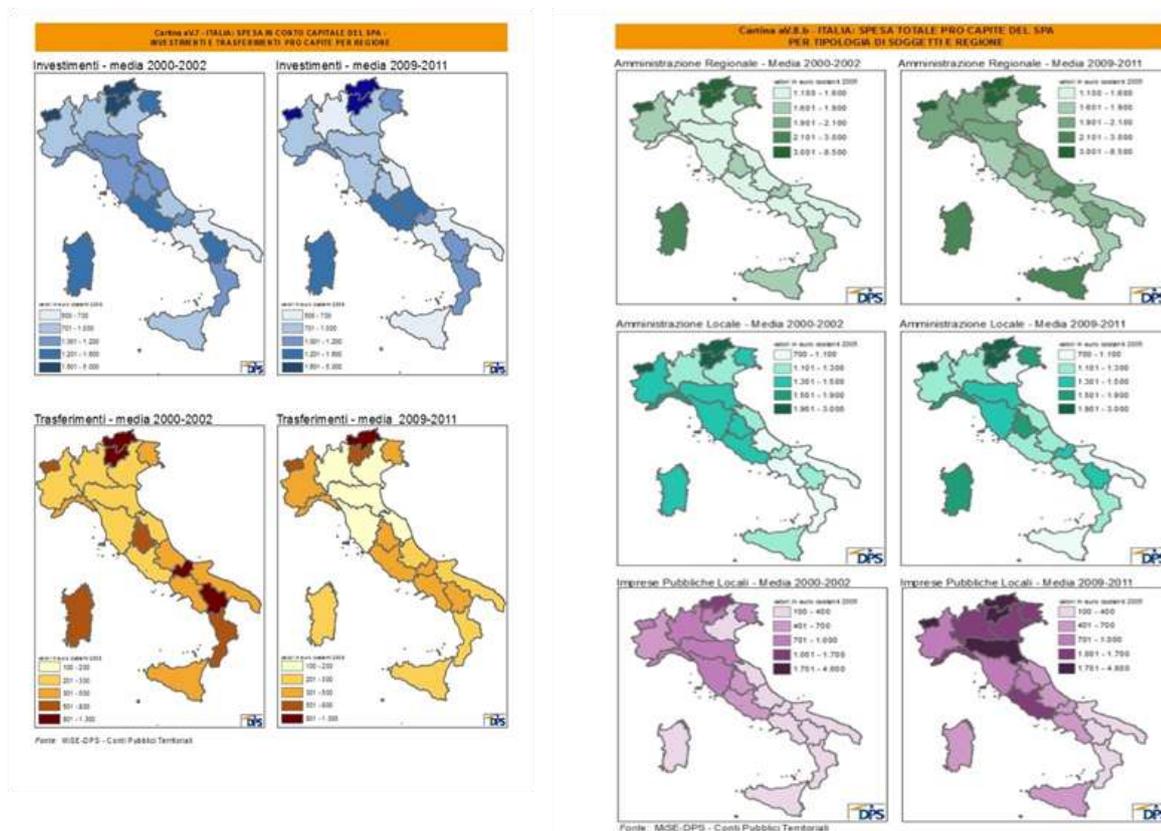
2. Per valutare l'impatto dei fondi di coesione nel periodo 2007-2013 il Gruppo di Lavoro predisposto dalla Fondazione G. Brodolini per lo svolgimento del servizio ha costruito un modello macroeconomico dell'economia regionale. Prima di usarlo per l'esercizio di valutazione, si è verificata la robustezza della sua potenzialità esplicativa e il fatto che il modello replichi esattamente l'andamento dell'economia negli anni dal 1980 al 2012. E' stato quindi generato uno scenario probabile per il periodo 2013-2020 usando le principali variabili esogene nazionali e regionali note o stimate con tecniche econometriche. Lo scenario prevede che la crescita del PIL reale riprenderà lentamente già dal 2014 per arrivare al 2% al 2017, trainato più dagli investimenti e dall'export netto che dai consumi delle famiglie. L'occupazione ricomincerà a crescere ma molto più lentamente del reddito e quindi il tasso di disoccupazione rimarrà elevato nei primi anni per iniziare a scendere più decisamente dal 2017.

3. Verificata la robustezza del modello sia *in sample* (cioè per il passato) sia *out of sample* (per il futuro), si è proceduto a costruire l'esperimento controfattuale: cosa sarebbe successo all'economia regionale senza il contributo addizionale dei fondi europei? Si noti che si stima solo il contributo addizionale di tali fondi - circa 500 milioni di euro nei cinque anni 2008-2012 comprendendo tutti i fondi FSE, FESR, FEASR- senza considerare il cofinanziamento della Regione e senza considerare il più generale finanziamento alle attività economiche promosso dalle leggi regionali o nazionali. L'intervento pubblico nell'economia regionale è infatti molto più elevato dell'importo addizionale dell'Europa. Con l'aiuto delle informazioni fornite dalle Autorità di Gestione dei rispettivi fondi/programmi, si sono scomposti i fondi nella componente di investimenti infrastrutturali o privati, e nella componente di capitale umano, che entra nel modello come reddito disponibile per i formatori o per i formati. Si è quindi simulato l'andamento dell'economia senza gli importi dei fondi sia dal lato della domanda che dal lato dell'offerta, e si è stimato che senza i Fondi l'economia regionale sarebbe diminuita di un ulteriore 0,3% di PIL reale. In altre parole, l'addizionalità dei Fondi Europei può essere valutata sul periodo in quasi un terzo di punto di PIL. Il risultato può sembrare modesto, ma lo è solo in apparenza. Va infatti considerato che il periodo controfattuale coincide con una fase economica di contrazione del PIL e che l'impulso dei Fondi Europei è piccolo rispetto al PIL. In secondo luogo, si tenga presente che uno 0,3% di PIL equivale a circa un miliardo in termini reali, il che rapportato all'iniezione di risorse corrisponde ad un moltiplicatore pari o superiore a 2 (superiore quindi all'esercizio statico svolto al punto 5). Questo giudizio è confermato dall'analisi dei moltiplicatori regionali degli investimenti e del reddito, considerati separatamente. L'investimento in infrastrutture e privato ha un effetto moltiplicativo superiore rispetto, pari quasi a 5, rispetto a quello in capitale umano, circa la metà.

4. L'uso di un modello macro-economico si è rivelato pertanto in grado di rispondere alla domanda principale rivolta dal Committente al valutatore, pur scontando un certo margine di approssimazione nelle stime. Il modello può essere migliorato con poco sforzo e può essere nuovamente interrogato simulando gli impatti della futura programmazione, per grandi tipologie di politiche, o generando scenari differenti a seconda dell'andamento dell'economia nazionale o mondiale. La struttura delle equazioni tiene conto delle interazioni simultanee dei fenomeni economici, aspetto che è impossibile da comprendere diversamente. Il modello è costituito di 42 equazioni stocastiche e di 34 equazioni di identità contabili, usando i dati della contabilità regionale Istat ricostruiti al 1980.

5. Per avere un quadro complessivo dell'entità dell'intervento pubblico nel Sistema Economico Regionale si deve far riferimento ai Conti Pubblici Territoriali. Il Ministero dello Sviluppo Economico, Dipartimento dello Sviluppo, rilascia periodicamente una versione aggiornata dei Conti Economici Territoriali che ricostruiscono la spesa in conto capitale, compresi i trasferimenti alle imprese e alle famiglie e i fondi per la formazione professionale e l'ammontare degli incentivi per lo sviluppo economico suddivisi per regione e per soggetto erogatore. Da questo lavoro apprendiamo che nel 2011 in FVG la spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione è pari a 1.389 milioni, mentre quella per lo sviluppo, comprendente le spese per formazione professionale, è di 1.624 milioni (che assorbe quindi 235 milioni). Le erogazioni per incentivi alle imprese, sempre al 2011, sono pari a 106 milioni, di cui 87 di competenza regionale. I Fondi di Garanzia nazionali sono pari a 4.443 milioni, a cui vanno aggiunti 873 milioni di Fondi di garanzia regionali. In prima approssimazione applicando al FVG un peso percentuale del 3%, questi ultimi dovrebbero aggirarsi sui 25 milioni. Il primo grafico riporta la media triennale degli investimenti e dei trasferimenti della spesa in conto capitale del settore pubblico allargato (pubblica amministrazione e imprese pubbliche) per regione. Il livello del FVG è in entrambe i casi a livello medio. Il grafico successivo riporta la spesa totale pro-capite del settore pubblico allargato divisa per tipologia di soggetti e per regione. Il livello di spesa della amministrazioni regionali e delle amministrazioni locali è di livello medio alto.

Figura 2: Spesa in conto capitale del Sistema della Pubblica Amministrazione (2000-2002 e 2009-2011)



Fonte: DPS

3. I fatti stilizzati

La struttura produttiva del FVG è analizzata con gli strumenti dell'economia regionale, mettendo in luce gli aspetti di concentrazione, di localizzazione, di vantaggio comparato e di competitività. Lo sviluppo economico può essere visto come un processo di apprendimento sociale che però è pieno di pericoli e di fallimenti. I paesi accumulano conoscenza produttiva sviluppando la capacità di fare una grande varietà di prodotti di complessità crescente. Questo processo comporta tentativi ed errori. È un viaggio rischioso in cerca del possibile. Gli imprenditori, gli investitori e i politici giocano un fondamentale ruolo in questa esplorazione. La mappa dei prodotti su cui permane un vantaggio comparato forse non dice dove andare, ma aiuta a trovare i percorsi di sviluppo più accessibili, dato che la crescita avviene sfruttando le competenze esistenti e trovando per esse nuove applicazioni in campi simili o integrazioni in campi complementari.

1. La dimensione media delle imprese del Friuli Venezia Giulia è uguale a quella del centro-nord (4,1 addetti) ma la densità imprenditoriale è più bassa anche della media nazionale. Lo studio della concentrazione per classe di addetti nei principali settori di attività economica indica che essa è più forte della media nazionale nei settori di maggior specializzazione (legno, navale, macchine speciali o generali), il che può essere considerato un segno di efficienza organizzativa. Negli altri settori e nei servizi (escluse le assicurazioni e la ricerca e sviluppo) la concentrazione è meno forte. Ciò è indice di un assetto tecnico e organizzativo minore, ma anche di un ambiente imprenditoriale più aperto alla concorrenza e all'ingresso di nuovi entranti. Nell'ultimo decennio comunque la crescita della concentrazione ha proceduto ad una velocità maggiore della media nazionale.

2. Il quoziente di localizzazione indica in prima approssimazione i settori in cui l'economia del Friuli Venezia Giulia è specializzata rispetto al Nord. Non abbiamo sorprese in questo campo: il legno e l'industria del mobile; la metallurgia e i prodotti in metallo; le apparecchiature elettriche e le macchine speciali o generali; le navale; le attività assicurative; la manutenzione e l'installazione di macchine; la ricerca e sviluppo.

3. L'analisi di scomposizione della variazione intercensuaria dell'occupazione (*shift-share analysis*) aiuta a individuare l'influenza della struttura settoriale dell'attività produttiva. La presenza a livello locale di attività più dinamiche dell'economia nazionale rappresenta un fattore di crescita regionale autonomo. Con questo metodo si scompone la variazione assoluta dell'occupazione in tre componenti fondamentali: a) l'apporto alla crescita regionale della tendenza generale (con riferimento al Nord) o *componente tendenziale*; b) l'effetto della presenza in regione di settori produttivi che nel Nord sono risultati a più rapida crescita o *componente strutturale*; c) l'attitudine dell'economia regionale ad espandersi in misura maggiore o minore se ogni settore di attività si sviluppasse alla stessa misura del Nord o *componente regionale*. Il calo generale di circa 10.000 addetti nel periodo intercensuario è dovuto all'effetto opposto di questi tre componenti. Se il Friuli Venezia Giulia fosse cresciuto come il Nord, gli addetti avrebbero dovuto crescere di circa 5.500 unità. Se i settori del Friuli Venezia Giulia fossero cresciuti come i rispettivi settori del Nord, gli addetti avrebbero dovuto crescere di ulteriori 3.740 unità. La performance locale è invece responsabile di una diminuzione di 19.000 addetti, per cui la variazione algebrica dell'occupazione tra i due censimenti dell'industria è di circa -10.000 addetti.

4. Le imprese del Friuli Venezia Giulia ha avuto una performance occupazionale peggiore sia rispetto alla tendenza generale del Nord, sia alla tendenza dei singoli settori, denotando mediamente una maggior difficoltà a crescere dell'economia del Nord. Questo è quanto accaduto in media ma in alcuni casi la

dinamica locale si manifesta con consistente segno positivo. Si tratta d'esempio delle attività di prodotti in metallo; delle macchine speciali e generali; dell'installazione di impianti e dei mobili. Per i servizi, si registra una buona competitività locale nelle assicurazioni, nella consulenza, nei servizi di assistenza e nei servizi per gli edifici.

5. In questo lavoro si considerano le esportazioni quale indicatore fondamentale delle competenze distintive presenti nel sistema economico della regione, e quindi della sua competitività. Rispetto 2007, l'anno prima della crisi, la quota dell'export regionale sul totale nazionale è diminuita dal 3,5% al 3%. In sostanza, fatto 100 il 2007 l'Italia è salita a 105 e il Friuli Venezia Giulia è diminuito al 92,4. La maggior parte dell'export regionale è concentrata in pochi settori: i primi cinque settori rappresentano il 40% mentre i primi nove rappresentano il 50%. Il rimanente è frazionato in una grande varietà di prodotti che hanno quote relativamente piccole. Ciò dal nostro punto di vista implica che l'economia regionale è in grado di esprimere competenze in molti campi anche se non per grandi volumi. I settori più rilevanti sono le macchine per impiego speciale (11%), i mobili (10%); la siderurgia (8%); le altre macchine per impieghi generali (6%) e per impieghi speciali (5%); il navale (4%); le materie plastiche (3%) e gli elettrodomestici (3%). Il giudizio quindi è di grande varietà delle competenze ma di scarsa esclusività di tali competenze per molti prodotti. I settori più dinamici nel periodo sono stati la siderurgia, il navale, la lavorazione metalli, la coltelleria; quelli con maggiori difficoltà sono stati i mobili, le macchine, i prodotti chimici.

6. Le esportazioni sono importanti non solo perché contribuiscono alla domanda, assieme ai consumi, agli investimenti e alla spesa pubblica. Come dicevamo, esse dal punto di vista dello sviluppo regionale sono un indicatore qualitativo di competitività, in quanto indica il campo delle competenze presenti in regione. Ogni prodotto esportato richiede non solo la padronanza delle competenze tecniche specifiche del prodotto, ma anche quella delle tecniche complementari per giungere al prodotto finale (design, progettazione, materie prime o semilavorati, marketing, distribuzione), ognuna delle quali richiede a sua volta il dominio di campi di conoscenza differenti. La capacità esportatrice è quindi un indice della specializzazione nella divisione internazionale del lavoro, una affermazione di tali competenze. Se la varietà dei prodotti esportati è un indicatore della complessità dell'economia, la loro esclusività (cioè ciò che si produce *solo o principalmente* nel FVG) è indice che tali competenze non sono facilmente rimpiazzabili. Il rapporto usa allora l'Indice di Vantaggio Comparato per approssimare dove le competenze del FVG sono distintive rispetto al Nord Italia, la seconda economia esportatrice europea. Rispetto al Nord le competenze regionali sono particolarmente "forti" nella produzione di "macchine per impieghi speciali"; nel settore dei mobili, dei prodotti siderurgici, del navale, degli elettrodomestici e delle costruzioni in metallo. Il concetto di competenze relativo ai prodotti esportati è il più appropriato per indicare i punti di forza di una economia.

7. Un altro indicatore di competitività è la capacità di attrarre investimenti esteri. Essa rivela la presenza di risorse specifiche interessanti per gli investitori stranieri e l'efficacia delle politiche di marketing territoriale. La banca dati Reprint-Politecnico di Milano raccoglie da anni i dati delle imprese straniere in Italia e delle imprese italiane che investono in partecipate estere (numerosità e addetti). Gli addetti di imprese straniere in FVG erano 17mila nel 2011, con un calo di 5mila addetti rispetto al 2005 (-27%); il dato nazionale e del Nord è invece di lieve crescita. La diminuzione si è verificata in dopo la crisi. Invece, la crescita di partecipazioni estere delle imprese della regione è aumentata del 18% in addetti; non è possibile capire se si tratti di delocalizzazione o di uno sforzo di espansione in nuovi mercati.

8. L'agglomerazione territoriale dell'attività economica è un importante indicatore della presenza di economie esterne all'impresa tali da costituire una forza di attrattività per gli insediamenti e quindi di

competitività. Le economie esterne, di cui la singola impresa beneficia per la sola prossimità e senza investimenti specifici, sono di tre tipi: vantaggi informativi circa la tendenza del mercato e l'evoluzione dei prodotti; vantaggi dovuti alla presenza di fornitori specializzati per fase di lavorazione o per servizi ausiliari; vantaggi di varietà e specializzazione del mercato del lavoro. È importante tener presente che si tratta di economie dinamiche, non statiche: non basta la semplice agglomerazione per vivere di rendita, occorre un comportamento interattivo degli agenti economici, sociali, istituzionali del territorio. Inoltre la forza delle economie esterne dipende dal tipo di agglomerazione storicamente formatosi in un'area (agglomerazione urbana, polo industriale, distretto e/o cluster). Negli ultimi anni le forme agglomerative dell'attività economica tipiche del Nord-Est – dopo aver superato le sfide degli anni '80 e '90 relative alla flessibilità produttiva e alla informatizzazione dei processi- si devono confrontare con due persistenti elementi di fondo: la globalizzazione e lo spostamento del baricentro dei mercati mondiali verso il sud-est e la scomposizione e riaggregazione delle catene del valore dei prodotti, per cui le imprese leader ridefiniscono i livelli di integrazione verticale e non si basano soltanto sui fornitori locali. Al di là della crisi finanziaria – che ha accentuato drammaticamente l'intensità dei problemi – i soli legami tra imprese locali si allentano e si diluiscono; gli stessi fornitori cercano di allargare le fasi produttive controllate e i contenuti di servizio di ogni produzione e di evitare la trappola della mono-committenza. Per descrivere questi fenomeni si ricorre frequentemente a strumenti analitici quali la filiera produttiva (ad indicare il settore verticalmente integrato) e la catena del valore (strumento aziendale per circoscrivere quanto produrre all'interno o fuori e quale tipo di *governance* è di conseguenza preferibile). Questi strumenti analitici – ovviamente molto importanti - sono di scarsa utilità pratica per la programmazione regionale (eccezion fatta per una buona tavola *input-output* regionale): sia per la difficoltà di definirne i confini, per i quali non esiste una procedura di stima standard; sia perché tali confini esulano dal territorio regionale. Ovviamente ogni imprenditore sa che la propria attività ha collegamenti a monte e a valle (filiera) e che è preferibile un buon posizionamento nella catena del valore piuttosto che no. Meno ovvie sono le implicazioni di queste affermazioni in termini di programmazione del sistema economico territoriale. Si pone cioè il problema di come misurare l'agglomerazione in modo stabile nel tempo su scala regionale. Da questo punto di vista le unità di analisi più usate – riprese dalla legislazione nazionale - sono quelle di sistema produttivo locale, di distretto industriale e di cluster. Il distretto industriale è un modello di analisi basato sull'auto-contenimento del mercato del lavoro, su una popolazione di imprese specializzate per fase, sulla presenza di istituzioni che influiscono sulla coesione e sulla fiducia tra agenti. Il modello del cluster specializzato è in gran parte simile, anche se non dà enfasi al ruolo delle istituzioni e non ha una precisa configurazione territoriale: può essere sub-regionale, regionale o nazionale.

9. Per osservare le caratteristiche e i mutamenti dell'agglomerazione si considerano i Sistemi Locali del Lavoro (SLL) dell'Istat e si incrociano i loro dati di occupazione con quelli dell'export, al fine di individuare le vocazioni produttive territoriali prevalenti. I SLL sono formati da insiemi di comuni entro cui si svolgono la maggioranza delle relazioni casa-lavoro, cioè vi lavora il 75% delle persone residenti (auto-contenimento). Se tali SLL – escluse le aree urbane con prevalenza di lavoro terziario - hanno una forte specializzazione manifatturiera caratterizzata da piccole e medie imprese, allora si possono considerare dei Distretti Industriali. Anzitutto si rileva che pochi SLL della Regione hanno la caratteristica di Distretto Industriale. Alcuni hanno vocazione turistica (Latisana, Tarvisio); alcuni hanno caratteristiche di poli industriali caratterizzati dalla presenza di grandi gruppi (elettrodomestici a Pordenone, siderurgia a Cervignano); alcuni sono cluster specializzati (navale a Trieste, macchine speciali e generali a Udine, legno); solo alcuni si avvicinano alle caratteristiche del distretto (Maniago per coltelleria, Ampezzo per occhiali, e forse Manzano per la sedia).

10. L'osservazione della concentrazione produttiva a livello di SLL porta anzitutto a mettere in rilievo la forte correlazione tra la densità della popolazione e il livello di occupazione, per cui la popolazione tende a concentrarsi dove il mercato del lavoro è più vivace. In secondo luogo, l'occupazione manifatturiera tende a far crescere l'occupazione totale. I tassi di attività e di occupazione sono aumentati (o diminuiti meno) soprattutto nel Sud Ovest e nel Sud della regione, eccezion fatta per Trieste. Le aree urbane attorno ai capoluoghi di provincia rappresentano i principali poli esportatori della Regione. Nell'ordine abbiamo il SLL di Trieste (navale, macchine e motori), di Udine (macchine speciali generali, elettrodomestici), di Pordenone (mobili, elettrodomestici), di Gorizia (navale, mobili), di Cervignano (siderurgia, chimica e plastica), di Gemona (siderurgia, macchine e in parte mobili), di Maniago. L'adozione del SLL come unità di analisi a livello sub-regionale presenta vantaggi di misurazione ma non è esente da problemi (come tutte le modalità di stima peraltro). Tra i principali va considerato che la specializzazione produttiva non sempre è racchiusa nei confini dei SLL ma anzi talvolta è comune a SLL confinanti; inoltre, l'attività produttiva è concentrata attorno alle principali aree urbane capoluogo di provincia, caratterizzate da un forte terziario, il che non ne fa emergere la specializzazione manifatturiera; infine l'enfasi sull'auto-contenimento del mercato del lavoro, se non temperato da considerazioni strategiche circa le politiche territoriali, può accentuare aspetti di localismo e di chiusura dei SLL.

11. Anche a seguito di studi approfonditi, nei primi anni duemila la Regione ha riorganizzato la programmazione regionale e il sistema di incentivi e di agenzie pubblico-private a sostegno dell'innovazione e della promozione dello sviluppo territoriale attorno al concetto di cluster tecnologico e di distretto tecnologico per l'innovazione, in coerenza con la normativa nazionale. Per quanto concerne il settore della ricerca a partire dalla LR 26/2005 (Disciplina generale in materia di innovazione, ricerca scientifica e sviluppo tecnologico), l'Amministrazione regionale ha proceduto promuovere i distretti regionali dell'innovazione, definiti come aggregazioni di soggetti diversi che su base territoriale si distinguono per l'elevata attività di ricerca e sviluppo, di innovazione e trasferimento tecnologico, capaci di attrarre e creare imprese innovative. La norma prevedeva l'attuazione dei distretti tramite un Regolamento che però non è stato emanato. I due distretti tecnologici regionali si sono quindi formati approfittando di alcuni finanziamenti per progetti di settore. Il primo distretto tecnologico, il cluster di biomedicina molecolare gestito dal Consorzio per il Centro di Biomedicina Molecolare srl (CBM) è nato da un Accordo di Programma fra Regione e MIUR stipulato nel 2004 e oggetto di aggiornamento nel 2009. Il secondo distretto è nato invece dall'Accordo di Programma del 25 marzo 2008, stipulato fra la Regione e 34 soggetti e volto alla costituzione del cluster del navale - nautico, DITENAVE, riconosciuto poi dal Ministero nell'agosto del 2011 fra i distretti ad alta tecnologia presenti a livello nazionale. A seguito di bando del MIUR, la Regione ha poi sostenuto la partecipazione dei predetti distretti rispettivamente ai cluster nazionali "Scienze della Vita" e "Mezzi e sistemi per la mobilità di superficie terrestre e marina - Trasporti Italia 2020". Oltre a ciò, l'Amministrazione regionale ha promosso la costituzione di un'aggregazione pubblico-privata per la ricerca e l'innovazione di tecnologie per gli ambienti di vita, il cui obiettivo sono le tecnologie capaci di migliorare la qualità di vita dei cittadini, candidandosi al cluster nazionale "Tecnologie per gli ambienti della vita". In previsione della nuova programmazione regionale 2014-2020, il Servizio Istruzione, Università e Ricerca ha evidenziato come campi scientifico-disciplinari ed economico-produttivi rilevanti sul territorio regionale, oltre ai predetti ambiti del navale-nautico, delle scienze della vita e della domotica, i settori dell'energia, dell'Ict e dell'agri-industria.

12. Un giudizio complessivo circa la competitività dell'economia regionale prima e dopo la crisi può venire dall'andamento aggregato del suo indicatore principale, il valore aggiunto pro-capite e dei principali fattori

che lo condizionano: produttività, occupazione e partecipazione al lavoro. Esso è di 24mila euro nel 2012, rispetto ai 21mila dell'Italia e ai 24.327 del Veneto. Lombardia e Trentino A.A. sono a 27mila, Emilia a 26mila. La variazione negativa rispetto al 2006 è in linea con l'Italia e l'Emilia, minore del Veneto e maggiore di Lombardia e Trentino. La produttività è maggiore della media italiana e del Veneto, uguale all'Emilia-Romagna, e soprattutto ha un ritmo di crescita inferiore solo a quello della Lombardia. L'occupazione espressa in rapporto alle forze di lavoro è elevata, inferiore solo al Trentino AA; inoltre diminuisce meno della media nazionale nel periodo. Infine la partecipazione al lavoro, espressa dal rapporto tra forze di lavoro e popolazione. Pur maggiore della media nazionale, questo fattore è il più basso tra le regioni benchmark e soprattutto tende a calare, mentre ovunque esso cresce. Questo può essere dovuto sia ad un effetto di scoraggiamento, sia ad un effetto di invecchiamento relativamente maggiore della popolazione. La competitività generale della regione appare minore delle regioni più forti ma complessivamente è buona, grazie ad una apprezzabile crescita della produttività. Ma è ostacolata da un insufficiente tasso di partecipazione al lavoro, che rischia di aumentare i costi di ricerca delle risorse umane necessarie.

La competitività è comunque un concetto in parte ambiguo quando dal tradizionale uso nel settore *business* si cerca di applicarlo agli stati o alle regioni. Tra questi ultimi non si svolge la competizione tipica delle imprese sul mercato e i vantaggi comparati delle economie non si traducono in una lotta tra vicini per impossessarsi di quote di mercato ma in un miglioramento generale delle ragioni di scambio. Ovviamente ogni regione deve migliorare i propri vantaggi comparati nell'ottica di perseguire il miglior uso delle risorse.

13. Occorre pertanto chiedersi a cosa sia dovuta la perdita di competitività del FVG relativamente al Nord Italia che è emersa considerando i dati degli addetti, delle esportazioni, degli investimenti diretti esteri. Se la produttività è in crescita e l'occupazione è in linea, quali potrebbero essere allora le cause specifiche di una sofferenza maggiore rispetto al Nord o all'Italia? Si avanzano alcune ipotesi da verificare più approfonditamente quali possibili aspetti problematici: a) una insufficiente forza delle economie esterne dovuta sia all'età relativamente recente di parte dell'industria regionale, sia ad un uso a maglie larghe e quindi dispersivo dello strumento insediativo, dispendioso dal punto di vista ambientale oltre che economico; b) la forte articolazione delle agenzie territoriali di innovazione e promozione territoriale può generare parziali sovrapposizioni delle rispettive mission e dimensioni operative non ottimali, che riducono l'efficacia degli interventi; c) la specializzazione territoriale in alcune attività soggette a forte pressione competitiva dati i cambiamenti nel ciclo di vita del prodotto; d) un livello di partecipazione al mercato del lavoro non elevato; e) problemi di infrastrutturazione e accessibilità. Dalle interviste con imprenditori, lavoratori e forze sociali si raccolgono diversi spunti interessanti anche se certo non nuovi.

14. Un elemento importante che influisce sulla performance economica è il funzionamento delle istituzioni, inteso non solo come quantità ed efficienza delle risorse erogate ma anche come la qualità del loro intervento, come capacità di essere inclusive e punto di riferimento e di mediazione dei diversi interessi. Un numero sempre maggiore di studiosi in Europa e in tutto il mondo sottolinea come il concetto di produttività – carico di problemi di misurazione sia al numeratore (prezzi reali o prezzi correnti; incidenza delle delocalizzazioni; ecc) sia al denominatore (eterogeneità del capitale umano e delle sue abilità) – andrebbe temperato con la misurazione di indicatori che riflettono il miglioramento della qualità della vita e dell'ambiente per essere veramente comparabile. Da questo punto di vista il contesto, la storia della regione, il suo essere crocevia e ponte tra culture diverse e tra l'Italia e il Nord-Est Europa, il fascino della sua cultura aggiungono elementi il cui valore non ha un corrispettivo monetario. I dati di contesto tratti dal rapporto di "Elaborazione di un quadro conoscitivo di base necessario alla stesura di un'analisi di contesto

della realtà regionale e impostazione di un solido sistema di indicatori di scenario (lotto 10)'' realizzato nell'ambito della attività di valutazione unitaria e i dati tratti dal DPS presentano in sintesi questo quadro. Il FVG ha una situazione di vantaggio in termini di capitale umano: gli abbandoni scolastici sono più bassi e i laureati in matematica sono più elevati che al Centro Nord. Il consumo di attività culturali è più elevato. La capacità innovativa non è sostanzialmente diversa dal Centro Nord, mentre è più basso il numero di imprese che utilizzano la banda larga. L'erogazione dell'acqua, la quantità di coste balneabili e la percentuale di raccolta differenziata sono buone; si registra invece una criticità nel livello della depurazione della rete fognaria e sulla produzione di fonti di energia rinnovabili. La condizione sociale mostra una più bassa percezione di disagio per la criminalità; la percentuale di poveri è in media col Centro Nord, mentre la quota di bambini 0-3 anni che usufruiscono dei servizi per l'infanzia e quella anziani in assistenza domiciliare integrata è più elevata. Alcune criticità si riscontrano ancora sul fronte dei trasporti, dove l'uso del mezzo pubblico è più basso della media sia per le persone che le merci, così come basso è il numero di passeggeri all'aeroporto regionale.

4. Testimonianze e strategie di impresa

Lo studio di come alcune importanti imprese hanno reagito alla crisi in questi anni è stato condotto in modo qualitativo attraverso colloqui con l'imprenditore e col rappresentante sindacale. Inoltre si è proceduto ad intervistare i rappresentanti delle principali associazioni imprenditoriali e sindacali della regione. Gli elementi raccolti arricchiscono la comprensione delle strategie delle imprese, dei principali problemi che si trovano ad affrontare e di come le politiche territoriali possono contribuire a rafforzare il SET. Il materiale raccolto è molto ricco e si rimanda alle schede riassuntive nel testo del rapporto per una migliore descrizione di quanto evidenziato.

1. Le interviste permettono di apprezzare l'opportunità della strategia di rilancio per l'industria europea contenuta nella proposta di Industrial Compact che fissa come obiettivo il raggiungimento del 20% del Pil dal manifatturiero entro il 2020. Alla sua base si è fatta strada finalmente strada la convinzione che è il settore manifatturiero a trainare la crescita. Non inganni il fatto che la quota del manifatturiero sul PIL sia attorno al 18%. In realtà molti servizi innovativi e tradizionali dipendono direttamente dal manifatturiero. Un recente rapporto della Commissione¹ ha calcolato che in realtà – considerando il contenuto di servizio incorporato in ogni prodotto manifatturiero, la sua incidenza effettiva raggiunge il 60-70%.

2. Le strategie delle imprese intervistate sono condizionate dalla loro storia (*path dependance*), dal posizionamento prodotto/mercato e dal potere di mercato o dimensione. Le imprese sono coscienti che al di là della crisi finanziaria devono affrontare un orizzonte di cambiamento permanente dei mercati. Non emerge un'unica strategia per affrontare la prospettiva, ma alcuni tratti rilevanti appaiono essere, in estrema sintesi, i seguenti. A) Il prodotto ha un contenuto di servizio sempre più elevato, richiede reingegnerizzazione e flessibilità produttiva per adeguarsi alla domanda mutevole e personalizzata. B) Un nuovo livello di internazionalizzazione caratterizza sia le multinazionali che le imprese italiane. La

¹European Competitiveness Report 2013. *Towards Knowledge-driven Reindustrialisation*, Commission Staff Working Document SWD(2013)347 final

localizzazione è guidata dal presidio dei mercati di sbocco. I singoli stabilimenti di un gruppo e il loro contesto sono in concorrenza per l'acquisizione delle commesse e del flusso di lavorazioni. C) Le catene di subfornitura si riorganizzano: da un lato l'impresa committente ridefinisce l'interfaccia delle lavorazioni *core* e *non core*; dall'altro il raggio entro cui si seleziona il fornitore si allarga. La sub-fornitura rimane un fattore chiave di imprenditorialità, specializzazione, interazione e qualità. I fornitori mono-committenti, anche quando dispongono di competenze e prodotti validi, rischiano di rimanere prigionieri delle oscillazioni della domanda e della tecnologia specifica del committente. D) Il controllo della logistica e degli appropriati canali distributivi sono fonti di riduzione dei costi e dei tempi. E) Il contenuto del lavoro si manifatturiero vede una crescente presenza di tecnici rispetto ai non qualificati sia manuali che amministrativi. Le relazioni industriali capaci di equilibrare il conflitto con la partecipazione sono un elemento di forza dell'impresa, specie quando valorizzate dalle norme sociali e istituzionali. Il costo del lavoro non è l'elemento cruciale nelle scelte di localizzazione. F) Il credito ha un ruolo crescente. La diminuzione della domanda ha comportato una riduzione e selezione degli investimenti da un lato; dall'altro la necessità di finanziamenti a medio-lungo termine e di strumenti finanziari adeguati (mini bond, borsa, ecc.). Senza adeguata patrimonializzazione nessuna strategia di medio periodo è possibile. G) le reti di impresa sono la strada corretta per rafforzare e qualificare le Pmi; più che l'incentivo fiscale conta quello culturale dell'imprenditore e l'affiancamento di consulenti capaci (associazioni, avvocati, commercialisti, ecc.); H) Friulia, la partecipata regionale che attraverso i suoi strumenti partecipa all'*equity* delle imprese, si è dimostrata una leva efficace e con una elevata reputazione non solo tra gli imprenditori beneficiari, ma anche nella *business community*. La validità del suo intervento non sta solo o tanto nella dimensione finanziaria, ma soprattutto nella capacità di essere partner dell'imprenditore nella definizione delle strategie di riposizionamento sui mercati e di riorganizzazione interna. I) Il ruolo dell'imprenditore è essenziale nel fornire visione, strategia, raccogliere le competenze ma l'impresa deve emergere sempre più per il proprio ruolo sociale.

3. Come spostare l'innovazione nell'economia? Come si può competere con le produzioni a basso prezzo? Da dove possono venire i nuovi posti di lavoro? Quali competenze occorre avere e come si possono creare? Le interviste aiutano a capire come l'innovazione fluisce dalle idee alla produzione e all'economia: La distinzione tra manifattura e servizi diventa sempre più sfumata e le attività che creano valore e che sono più difficili da replicare sono quelle raggruppate in pacchetti misti di oggetti e di servizi. Anche dove l'economia riprende i posti di lavoro faticeranno a tornare nel manifatturiero. È noto che quello che distingue un sistema industriale vivace da uno depresso è la diversità e l'abbondanza di risorse con base regionale: enti di formazione; rapporti di collaborazione tra imprese e università, fornitori numerosi, consorzi industriali e associazioni imprenditoriali e sindacali, centri di ricerca tecnica. Si tratta di risorse complementari a quelle prodotte internamente dalla imprese ma altrettanto importanti soprattutto per le Pmi. È importante comprendere che occorre guardare all'ecosistema industriale : solo le aree in cui tali risorse sono presenti, in cui le relazioni tra committente e fornitore sono forti, in cui il clima delle relazioni industriali è di cooperazione, riescono a sostenere il tasso di innovazione verso il mercato. Quando la produzione si sposta il terreno per l'apprendimento si restringe e la perdita di imprese si trasforma in una perdita per la ricerca.

4. Tali risorse regionali in FVG sono abbastanza forti per sostenere la crescita? Quali sono le competenze importanti per sostenere l'innovazione? È questo il punto cruciale, non solo il mantenimento dei posti di lavoro. Le interviste agli imprenditori indicano il modo con cui le imprese trasformano le idee in risultati economici: da dove le imprese attingono idee, o il capitale, dove trovano fornitori specializzati e laboratori

per test, in modo da portare l'innovazione nella produzione? Le innovazioni non compaiono dal nulla, all'improvviso. Non hanno a che fare con i brevetti. L'Ocse definisce l'attività di R&S come quel lavoro creativo intrapreso su basi sistemiche per aumentare la conoscenza ed escogitare nuove applicazioni. Da questo punto di vista le Pmi sono un facilitatore che permette il passaggio tra nuove idee e industrie, per dare nuovo scopo a tecnologie sviluppate in un altro settore per altri usi. Le Pmi però faticano a trovare le competenze e la capacità complementari dal sistema esterno.

Quindi più che puntare sull'incentivazione di settori avanzati, le politiche regionali devono operare per far fronte ai fallimenti di mercato, cercando di rafforzare gli elementi del sistema industriale da cui ogni impresa possa attingere quando cerca di passare dalle idee al mercato. Gli ambienti innovativi sono quelli ricchi di attività complementari, non solo i cluster strettamente specializzati; gli ambienti che producono alti tassi di crescita dell'occupazione in un ventaglio ampio di industrie e non solo nelle più avanzate.

Il sistema disegnato nella programmazione precedente va ora riordinato, razionalizzato, con una azione di condivisione di coordinamento delle risorse. L'obiettivo è di ridurre i rischi più che difendere l'identità locale, di creare connessioni, in sinergia con gli innovatori e gli utilizzatori. Le imprese sono immerse nell'incertezza e quotidianamente devono affrontare il miglioramento tecnico. La spesa in R&S è certamente un indicatore importante; tuttavia è necessario guardare "oltre" il singolo indicatore. Le imprese si localizzano nei luoghi densi di conoscenze, di istruzione tecnica, di formazione. È difficile capire che sviluppo potranno avere le tecnologie, in quanto questo dipende anche dall'immaginazione sociale. Quindi una strategia per l'innovazione per le Pmi invece che puntare su poche tecnologie avanzate, dovrebbe mirare ad aprire o tenere aperte più strade. Le imprese infatti, in gran parte, innovano migliorando i loro prodotti o adattandoli a nuove applicazioni.