

# Le politiche per il sistema produttivo in Campania

## Sintesi del progetto

A CURA DEL CENTRO EUROPA RICERCHE - CER

Il Rapporto analizza le politiche per le imprese della Regione Campania, concentrandosi in particolare sulla finalizzazione delle risorse europee. L'analisi è impostata a partire dal contesto macroeconomico di riferimento. Se il Mezzogiorno ha agganciato con ritardo la ripresa, più sfavorevoli ancora sono stati gli andamenti registrati dalla Campania, dove però gli investimenti manifatturieri mostrano segnali di recupero già dal 2014. La linea di resistenza dell'economia campana sembra in effetti passare proprio per il settore manifatturiero, dove la perdita di valore aggiunto nei confronti del resto d'Italia è stata più contenuta che nel Mezzogiorno. Rispetto alla media delle regioni meridionali, la Campania ha altresì esibito, negli anni della crisi, una maggiore capacità di esportare.

Ciononostante, la Campania è la Regione che in questi anni più ha subito un effetto competitività sfavorevole. Anche nei settori dove la Regione ben riesce a sfruttare la dinamica della domanda internazionale, si rileva la presenza di un tessuto imprenditoriale non sufficientemente esteso, a significare che esiste anche un problema di mancato allargamento della base produttiva orientata ai mercati esteri.

L'analisi macroeconomica ci consegna dunque l'immagine di una Regione che si confronta con forti difficoltà nel preservare la competitività e le prospettive di consolidamento del proprio modello di specializzazione. Dal punto di vista della politica industriale si pone la necessità di una risposta di sistema capace di condurre questo stesso modello di specializzazione lungo un complesso processo di ristrutturazione e riposizionamento.

La reazione alla crisi è stata d'altronde indebolita dal forte dimagrimento degli incentivi pubblici per le imprese. Un andamento che ha caratterizzato l'Italia nel confronto europeo e il Mezzogiorno nel confronto italiano. Con più diretto riferimento alla Campania, i dati mostrano una pro-ciclicità delle agevolazioni, che sono andate riducendosi proprio negli anni della recessione. Nell'arco di un decennio, le erogazioni a favore delle imprese sono diminuite del 25%. Risalta, in tale quadro, la prevalenza delle misure che fanno riferimento a provvedimenti di tipo nazionale. Nell'ultimo anno di disponibilità di dati (2015) le risorse a valere sulla politica regionale sono scese a un minimo di 60 milioni.

L'utilizzo dei Fondi europei è stato parimenti inadeguato. Vi è stata una consistente accelerazione nella chiusura della passata programmazione, ma per utilizzo di risorse la Campania si è collocata al terz'ultimo posto fra le regioni italiane. Anche la nuova programmazione è partita con evidenti ritardi, tanto che la Strategia di Specializzazione Intelligente è stata approvata solo nel dicembre 2016.

Cionondimeno, una maggiore attenzione verso la politica per le imprese sembra aver preso piede con la nuova Amministrazione. Di particolare rilievo è, a tal riguardo, il varo della cosiddetta "Legge per l'industria". Se infatti la declinazione degli obiettivi della programmazione europea costituisce un adempimento obbligato, all'interno di una cornice predefinita dai più generali orientamenti della Commissione, la Legge per l'industria è un'iniziativa autonoma della Regione ed ha per questo un'elevata valenza per la riconoscibilità degli obiettivi della po-



litica industriale. In questo senso, almeno due appaiono i fattori di rilevanza strategica della Legge, anche alla luce della coerenza con le politiche nazionali. Il primo è il richiamo all'importanza del settore manifatturiero per lo sviluppo locale, il secondo è l'identificazione di un tema più specifico, l'innovazione digitale, come cardine dello sviluppo manifatturiero. Il tema dell'innovazione acquisisce così effettiva centralità per la politica industriale regionale e in quest'ottica diventano più concreti anche gli obiettivi adottati con la RIS3.

Nel corso dell'analisi, le scelte di fondo compiute dall'Amministrazione regionale vengono confrontate con le aspettative delle imprese. Si riconosce, da parte di queste ultime, il miglioramento apportato dall'Amministrazione corrente alla politica di sostegno ai settori produttivi. L'interesse per l'incentivazione pubblica risulta però limitata, anche a causa delle complicazioni formali- burocratiche, a un terzo dei potenziali interessati. Venendo ai giudizi sulle strategie proposte con il nuovo ciclo della programmazione europea, gli interventi di gran lunga ritenuti prioritari sono quelli relativi a "Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione", ad apparente convalida della scelta di puntare sull'innovazione come veicolo di crescita competitiva.

Le strategie adottate e le indicazioni delle imprese vengono incrociate nell'ultima parte dell'analisi, che approfondisce i principali "snodi" della politica industriale regionale. Si fornisce la sollecitazione ad andare oltre una semplice predisposizione della "cassetta degli attrezzi", per quanto necessaria essa sia. Dispiegare una gamma anche molto ampia di strumenti di incentivazione non è, infatti, sufficiente per realizzare una strategia di politica industriale. Lo "snodo di processo" con cui confrontarsi risiede appunto nel costruire una griglia di coerenza fra due spinte, apparentemente contrapposte: da una parte le libere scelte allocative delle imprese; dall'altra la funzione di indirizzo con cui l'operatore pubblico vorrebbe stimolare i progetti a più alto rendimento sociale. L'avvio di una strategia di riposizionamento competitivo non può prescindere da un efficiente meccanismo di coordinamento fra queste diverse esigenze.

Alcune pratiche seguite in altre Regioni evidenziano come la soluzione possa essere trovata in un approccio bottom-up, avviato da un'azione di *scouting* che identifichi l'effettiva domanda di investimento del sistema produttivo. Ciò consente di passare da un'impostazione *ex-ante*, in cui i bandi di incentivazione sono costruiti prima di conoscere le intenzioni di investimento delle imprese, a un disegno in cui le misure siano invece direttamente calibrate esigenze e potenzialità riscontrabili in progetti sui quali il sistema produttivo si dichiara disposto ad assumere un rischio di impresa e sulla cui portata sistemica l'operatore pubblico è a sua volta pronto a scommettere. Questo approccio di tipo *ex-post* consentirebbe di costruire dei veri e propri piani di investimento territoriale, caratterizzati dal fatto di avere natura di mercato, perché sollecitati dalla domanda e dall'iniziativa dell'imprenditoria privata, muovendosi dunque sulla base di un fondamentale principio di condivisione del rischio fra imprese e operatore pubblico. L'identificazione della domanda di investimento delle imprese potrebbe beneficiare anche di una condivisione delle informazioni trattate da altri soggetti impegnati nell'attuazione della politica industriale o comunque nel sostegno finanziario delle imprese.

Un secondo modello che può essere seguito per l'efficientamento della politica industriale della Campania può essere tratto dalle esperienze relative alla partecipazione al capitale delle imprese, subordinato a un corrispondente impegno di risorse da parte dei privati e finalizzato a obiettivi di crescita manageriale, di rafforzamento della competenza finanziaria, di maggiore apertura ai mercati internazionali.

La costruzione di processi quali quelli indicati potrebbe imprimere una necessaria accelerazione al recupero di competitività del modello produttivo campano. Occorre però agire rapidamente, anche per superare definitivamente il vincolo dei ritardi pregressi.