



CRISI ECONOMICO-FINANZIARIA, LEGGE DI BILANCIO E FONTI DEL DIRITTO

a cura di Nicola Boccella



Edizioni Nuova Cultura

Crisi economico-finanziaria, legge di bilancio e fonti del diritto

a cura di Nicola Boccella



Edizioni Nuova Cultura

Copyright © 2019 Edizioni Nuova Cultura - Roma

ISBN: 9788833652627

DOI: 10.4458/2627

Copertina: Marco Pigliapoco

Composizione grafica: Marco Pigliapoco

Revisione a cura dell'Autore



Questo libro è stampato su carta FSC amica delle foreste. Il logo FSC identifica prodotti che contengono carta proveniente da foreste gestite secondo i rigorosi standard ambientali, economici e sociali definiti dal Forest Stewardship Council

È vietata la riproduzione non autorizzata, anche parziale, realizzata con qualsiasi mezzo, compresa la fotocopia, anche ad uso interno o didattico.

Indice

Capitolo 1

La crisi economico-finanziaria

di Nicola Boccella

5

Capitolo 2

Brevi notazioni intorno al rapporto tra ordinamento giuridico ed emergenza economica

di Giovanna Montella

23

Capitolo 3

L'Italia e le politiche dell'innovazione

di Andrea Billi

37

Capitolo 4

Il mercato del lavoro in Italia e le politiche per il lavoro

di Angelo Quarto

57

Capitolo 5

Crisi economica e politiche sanitarie: la salute degli italiani secondo i dati del *Global Burden of Disease* (GBD)

di Cristiana Abbafati

77

Capitolo 6

Crisi economica, politica fiscale e Gender Responsive Budgeting

di Azzurra Rinaldi

97

Appendice

Le leggi di bilancio 2009-2018

a cura di Ilaria Forletta

119

Capitolo 3

L'ITALIA E LE POLITICHE DELL'INNOVAZIONE

di Andrea Billi

1. L'Italia nel contesto delle politiche europee dell'innovazione

Le politiche dell'innovazione ricoprono un ruolo cruciale per poter garantire un adeguato sviluppo economico ed un effettivo incremento delle performances di crescita, potenziando sia l'efficienza dei processi produttivi che la qualità stessa dei beni. Emerge dunque un legame tra innovazione e produttività, riscontrato anche nel contesto accademico ed in studi quali, ad esempio, quello di Baumann et al. (2016), concernente innovazione e produttività nelle microimprese.

Similmente, considerando le attività di ricerca e sviluppo come un elemento cardine del processo d'innovazione, Rodriguez-Pose e Crescenzi (2008) collegano una maggiore quantità di capitali investiti in R&S ad una più intensa ricerca applicata, tale da comportare una maggior quantità di prodotti ed innovazioni tecnologiche in grado di stimolare la crescita economica.

A tal proposito, dalle ricerche di Guellec et al. (2001) riguardanti 16 Paesi OCSE, si può evincere come non solo vi sia una relazione positiva tra R&S e crescita, ma anche che la correlazione tra innovazione e produttività aumenta nel tempo e che un punto percentuale in più nelle attività di R&S di un Paese è in grado di incrementare l'elasticità del rapporto tra queste ultime e la crescita produttiva.

Considerando dunque il ruolo strategico dell'innovazione nella dimensione economica complessiva, occorre analizzare in che modo sia strutturato il sistema che garantisce la pianificazione e la realizzazione delle attività innovative in Italia, contestualizzandole anche nell'ambito

della presenza del Paese nell'Unione Europea. Da questo punto di vista, appare infatti indispensabile sottolineare come sussistano meccanismi decisionali preposti ad elaborare strategie in tale ambito sia su scala nazionale che a livello delle singole regioni, ma anche su dimensione continentale, attraverso l'intervento dell'Unione Europea.

Nel dettaglio, la politica dell'innovazione dell'Unione Europea si integra inevitabilmente con altre tematiche, quali l'ambiente, l'energia, le politiche industriali e dell'occupazione, ma trova anche una compiuta disciplina nel titolo XIX del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (artt. 179-190), per ciò che concerne la ricerca e lo sviluppo tecnologico e la politica spaziale.

In particolare, l'Unione promuove l'attuazione di programmi di ricerca e sviluppo tecnologico ed incoraggia la diffusione e la valorizzazione dei risultati, la cooperazione tra imprese, istituti di ricerca ed università, la formazione e la mobilità dei ricercatori, la diffusione e la valorizzazione dei risultati ottenuti.

Per poter conseguire tali obiettivi e risolvere problematiche che ostacolano l'innovazione, quali ad esempio l'eccessiva frammentazione del mercato e gli elevati costi dei brevetti, è stato introdotto il concetto di "Unione dell'innovazione", volto alla creazione di un mercato unico europeo dell'innovazione, attrattivo per imprese ed attività innovative. L'elaborazione di tale concetto appare tanto più indispensabile in quanto avviene in un contesto globale all'interno del quale l'Europa risulta destinare alle attività di R&S lo 0,8% in meno della quota di PIL parallelamente impiegata dagli Stati Uniti e l'1,5% in meno di quella preposta dal Giappone¹.

Per effettuare controlli sui progressi conseguiti in tale ambito, l'Unione Europea si serve del cosiddetto "Quadro di valutazione dell'Unione dell'Innovazione", volto ad utilizzare un insieme di 25 indicatori per comparare le capacità innovative degli Stati membri. Similmente, il "Quadro di valutazione dell'innovazione regionale" effettua un monitoraggio equivalente su base regionale, classificando le regioni europee in quattro gruppi, a seconda della loro capacità innovativa.

Il principale strumento attraverso il quale l'Unione Europea rea-

¹ www.europarl.europa.eu

lizza le proprie politiche d'innovazione è invece il "Programma quadro pluriennale", che viene approvato ciclicamente dal Parlamento Europeo e dal Consiglio, a seguito di una consultazione con il CESE (Comitato Economico e Sociale Europeo) e che contiene sia gli obiettivi che le risorse finanziarie necessarie alla loro attuazione. In particolare, il programma in fase di espletamento, denominato "Horizon 2020", si struttura su tre pilastri principali:

1. "Excellence Science", volto a rafforzare e migliorare la base scientifica dell'Unione, consolidando e migliorando la competitività dello Spazio europeo della ricerca e dell'innovazione.
2. "Industrial Leadership", con l'obiettivo di accelerare lo sviluppo delle tecnologie e delle innovazioni d'impresa, in particolare delle PMI, per aiutarle a crescere.
3. "Societal Challenges", comprendente tematiche quali, ad esempio, agricoltura sostenibile, bio-economia, energia pulita, ambiente, trasporti intelligenti.

"Horizon 2020" prevedeva originariamente una dotazione di 77 miliardi di euro, ridotti a 74,8 nel giugno 2015. Tale diminuzione è conseguita all'adozione di un Fondo Europeo per gli Investimenti Strategici (FEIS), inserito nell'ambito del più ampio "Piano di investimenti per l'Europa" (elaborato dalla Commissione Europea) e volto a finanziare molteplici settori, tra i quali ricerca e innovazione, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica.

La Commissione Europea ha inoltre elaborato, sempre nell'ambito di "Horizon 2020" ed in collaborazione con la Banca Europea degli Investimenti (BEI), l'iniziativa "InnovFin – Finanziamento dell'UE per l'innovazione", che garantisce finanziamenti e consulenze da parte del Gruppo BEI a sostegno delle imprese, riguardanti l'intera catena del valore di ricerca e innovazione.

L'innovazione e la ricerca sono poi finanziate anche attraverso le politiche di coesione, ad esempio per mezzo dell'utilizzo del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Si calcola infatti che nelle regioni più avanzate, almeno l'80% di tale fondo sia speso in attività d'innovazione, in particolare volte ad incrementare la competitività

delle PMI e a limitare le emissioni di carbonio².

Per ciò che concerne la pianificazione del programma 2021-2027, il piano proposto dalla Commissione Europea prevede, oltre a finanziamenti più ingenti, una serie di novità e miglioramenti rispetto ad “Horizon 2020”, che includono un diverso approccio ai partenariati ed ai finanziamenti dei progetti di ricerca, la possibilità di creare associazioni più estese in grado di rafforzare la cooperazione internazionale, l'introduzione del principio organizzativo delle missioni R&I, con obiettivi e limiti temporali maggiormente definiti per il perseguimento dei risultati, e di un “consiglio Europeo per l'Innovazione”, a sostegno delle innovazioni di maggior impatto³.

In tale contesto, l'Italia rientra nel gruppo di quei Paesi europei, tra cui ad esempio la Spagna, definiti “*moderate innovators*”, ovvero fa parte di un cluster di stati in grado di portare avanti politiche d'innovazione più efficaci rispetto a quelle proprie dei “*modest innovators*”, ma non raggiunge i livelli d'innovazione degli “*strong innovators*”, tra i quali si distinguono la Francia, la Germania, il Regno Unito, né a maggior ragione quelli dei più virtuosi “*innovation leaders*”.

Analizzando la partecipazione dell'Italia ai Programmi Quadro Europei, è possibile riscontrare, nel periodo 2014-2017, un elevato numero di proposte presentate (58.746), inferiore solo a quello del Regno Unito (62.746) e superiore anche a quello della Germania (58.159), ma proporzionalmente anche una scarsa quota di proposte accettate, spesso a causa di non conformità dei progetti ai criteri europei, tali da non consentire il superamento delle selezioni.

Più nel dettaglio, solo il 12,2% delle proposte italiane presentate nell'ambito del progetto “Horizon 2020” viene accettato. Tali percentuali salgono considerevolmente in Paesi come la Francia, dove i progetti selezionati raggiungono il 17% di quelli presentati dagli istituti francesi, ma anche nei Paesi Bassi (con il 16,5% delle proposte ammesse) ed in Germania (che presenta una quota di ammissioni del 16,3%).

² www.europarl.europa.eu

³ ec.europa.eu

Partecipazioni e contributo finanziario 2014-2017 Horizon 2020 di alcuni paesi (tasso di successo e percentuale sul totale)				
	Partecipazioni	Finanziamenti		
Paesi	Tasso di successo partecipanti (proposte ammesse/ proposte presentate)	Partecipazioni 2014-2017 (% sul totale)	Tasso di successo finanziario (finanziamenti ottenuti/ finanziamenti richiesti)	Finanziamento 2014-2017 (% sul totale)
Germania	16,3	12,2	17,7	16,4
Regno Unito	14,9	12,1	13,9	14
Spagna	13,8	10,1	12,6	9,2
Francia	17	8,9	16,1	10,5
Paesi Bassi	16,5	6,3	16,1	7,6
Italia	12,2	9,2	10,5	8,1
Svezia	15,6	3,1	13,5	3,5
Totale H2020	14,7	100	13,7	100

Fonte: Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2019⁴

Similmente, il rapporto tra finanziamenti ottenuti e quelli richiesti appare relativamente modesto in Italia, che tra 2014 e 2017 ottiene il 10,5% dei finanziamenti desiderati nell'ambito delle varie proposte. Anche in questo caso, il tasso di successo finanziario si mostra inferiore a quello di Paesi quali la Germania, che presenta un rapporto del 17,7%, ma anche di Francia e Paesi Bassi, che ottengono entrambi il 16,1% dei finanziamenti richiesti⁵.

Per comprendere pienamente quale sia l'effettivo livello di efficienza del sistema paese dal punto di vista della partecipazione alle politiche europee per l'innovazione, appare inoltre interessante confrontare le differenze tra i finanziamenti elargiti agli istituti italiani e i contributi versati dall'Italia nell'ambito dei Programmi Quadro Comunitari. Emerge, da questo punto di vista, un insufficiente ritorno in termini

⁴ *Consiglio Nazionale delle Ricerche (2019) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Seconda Edizione, Ottobre 2019. Dati: APRE, 2018.*

⁵ *Consiglio Nazionale delle Ricerche (2019) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Seconda Edizione, Ottobre 2019.*

d'investimenti in R&S, poiché, per ogni euro di finanziamenti effettuati a favore del Piano, la ricerca italiana ne riceve indietro 0,69, contro 2,02 euro dei Paesi Bassi, 1,27 euro del Regno Unito, 1,18 euro della Spagna e 0,88 euro della Germania. Solo la Francia, tra i Paesi considerati, presenta una situazione più svantaggiata, con 0,66 euro di ritorno per ogni euro di contributi.

Come osserva il CNR, tali dati suggeriscono, piuttosto che un contributo economico troppo esoso da parte dell'Italia, una problematicità strutturale nell'ambito della R&S e dell'innovazione, che rende l'Italia inefficiente da questo punto di vista, con performances particolarmente scarse nell'ambito dei finanziamenti ad attività di ricerca qualitativamente molto elevate (ad esempio gli ERC-European Research Council e le azioni Marie Skłodowska-Curie)⁶.

Differenza tra finanziamento accordato a progetti di vari paesi europei e contributo dei medesimi al budget europeo. Peso % contributo al budget UE-28, finanziamento richiesto e ottenuto				
	Finanziamento accordato/ contributo al budget UE-28 in % del bilancio	Peso % contributo al budget UE-28	Finanziamenti richiesti sul totale (%)	Finanziamenti ottenuti sul totale (%)
Germania	0,88	20,7	14,1	18,2
Regno Unito	1,27	12,2	15,4	15,5
Spagna	1,18	8,3	10,7	9,8
Francia	0,66	17,2	9,7	11,4
Paesi Bassi	2,02	2	7	8,3
Italia	0,69	12,5	11,5	8,7

Fonte: Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2019⁷

⁶ Consiglio Nazionale delle Ricerche (2019) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Seconda Edizione, Ottobre 2019.

⁷ Consiglio Nazionale delle Ricerche (2019) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Seconda Edizione, Ottobre 2019. Dati: ANVUR, 2018.

Nel complesso, il Consiglio Nazionale delle Ricerche osserva come le inefficienze italiane collegate alle non adeguate partecipazioni ai programmi europei di più altro livello appaiono, sostanzialmente, legate ad investimenti nazionali in R&S troppo scarsi, con tagli progressivi ai fondi destinati agli organismi di ricerca: una tendenza, questa, che disincentiva i ricercatori italiani dal permanere sul territorio nazionale apportando il proprio contributo alla realizzazione di progetti di successo.

Risulta dunque utile effettuare un maggiore approfondimento su quali siano le caratteristiche principali delle politiche d'innovazione portate avanti nello specifico dalle istituzioni italiane, sia a livello centrale che regionale.

2. Le politiche nazionali d'innovazione

Per ciò che concerne le politiche d'innovazione a livello nazionale in Italia, occorre innanzitutto sottolineare come, nel corso degli ultimi anni, si siano orientate le strategie a livello centrale e periferico in modo tale da tentare di colmare un divario sempre presente tra l'ammontare di risorse investite in ricerca ed innovazione in Italia e quelle impiegate in gran parte dei Paesi europei più avanzati.

Appare importante osservare che, in Italia, le competenze concernenti tali tematiche risultano piuttosto frammentate, sia a livello ministeriale che tra stato e regioni. Gli interventi da parte dei ministeri hanno infatti subito una progressiva settorializzazione, coinvolgendo separatamente tematiche quali la sanità, i trasporti, l'ambiente, l'energia, il settore aerospaziale, le Innovation and Communication Technologies e l'innovazione applicata specificamente alla pubblica amministrazione. Similmente, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione risalente al 2001, l'introduzione della potestà concorrente in materia di ricerca ed innovazione tra stato e regioni ha spinto queste ultime ad intraprendere iniziative legislative autonome in materia, aumentando la frammentazione strategica⁸.

⁸ *Sobrero* (2010) "Le politiche pubbliche per l'innovazione in Italia". I Quaderni di Italianieuropei, No 1/2010 – L'innovazione.

L'eccessiva articolazione e complessità di tale sistema può dunque condurre al rischio di sovrapposizioni fra gli attori coinvolti, con conseguenti difficoltà di coordinamento delle iniziative. A ciò si aggiunge un sistematico ritardo nell'attuazione delle misure pianificate dai soggetti preposti ed una frequente incertezza riguardante le effettive disponibilità finanziarie⁹.

Per ciò che riguarda nello specifico l'assetto organizzativo del sistema di ricerca e sviluppo italiano, si delinea dunque un ruolo preponderante dei ministeri e delle regioni rispetto ad agenzie autonome quali i Consigli delle Ricerche, le Agenzie per l'Innovazione e le Agenzie settoriali. In Italia, infatti, sono principalmente gli enti governativi centrali e locali a stabilire le risorse da erogare e le linee strategiche di sviluppo dei diversi settori, agendo sulle effettive allocazioni delle risorse. L'importanza di tali enti, i quali gestiscono il 95% dei fondi (il 60% elargito dal solo MIUR), supera ampiamente quella rivestita dagli organismi equivalenti di altri Paesi europei avanzati. In Francia, Germania e Paesi Bassi, ad esempio, tale quota si attesta rispettivamente attorno all'80% o poco più, mentre in Norvegia le cifre non raggiungono il 60% e nel Regno Unito il 20%¹⁰.

Si sottolinea come la presenza di organismi autonomi, molto più marcata negli altri Paesi più sviluppati e con maggiori investimenti in R&S rispetto alla realtà italiana, risulti di estrema utilità e garantisca spesso lo svolgimento di un efficace ruolo di mediazione tra gli interessi governativi e quelli di imprese, organizzazioni e ricercatori, facilitando l'elaborazione di una più adeguata strategia politica nel campo dell'innovazione, grazie alla loro superiore flessibilità operativa e prossimità al territorio.

Un'ulteriore caratteristica che interessa in modo particolare tale tipologia di Paesi, consiste nell'elevata quantità di finanziamenti basati su progetti a bando. Tale meccanismo consiste nella presentazione di progetti di ricerca a seguito dell'indizione di un bando pubblico, i quali vengono valutati e selezionati ex-ante e solo successivamente finanziati. Nonostante tale metodologia di finanziamento, anche detto "competitivo", risulti partico-

⁹ Nascia, Pianta (2018) "RIO Country Report Italy 2017". Commissione Europea, Aprile 2018.

¹⁰ Consiglio Nazionale delle Ricerche (2018) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Roma, Giugno 2018.

larmente efficace nell'orientare le attività dei ricercatori verso tematiche di particolare interesse scientifico, sia nazionale che globale, si rileva in Italia uno scarso utilizzo di finanziamenti basati su progetto.

Esistono infatti ulteriori meccanismi di finanziamento, quali quello "ordinario", che prevede fondi istituzionali attraverso cui il governo finanzia organismi di ricerca pubblici, seguendo criteri di allocazione storica, ovvero elargendo risorse in base a quelle ottenute in passato dalle varie organizzazioni, "correggendole" a seconda di variazioni di alcuni elementi considerati, come ad esempio il numero di docenti o studenti nelle università.

La valutazione di specifici indicatori di input e di risultato in base ai quali assegnare alle varie istituzioni più o meno fondi caratterizza invece il cosiddetto "meccanismo premiale automatico", il quale però, anche in questo caso, non riguarda la valutazione ex ante dei singoli progetti da finanziare.

Similmente, anche il "meccanismo di contrattazione" prevede una serie di negoziazioni tra autorità governative e centri di ricerca, prendendo prevalentemente in considerazione le allocazioni storiche e le performances delle organizzazioni.

In Paesi europei quali Francia e Paesi Bassi la quota di finanziamenti accordati attraverso un meccanismo "competitivo" ex ante raggiungeva o superava leggermente, nel 2014, il 30%, mentre nel Regno Unito si arrivava al 55% ed in Italia si registravano invece cifre al di sotto del 15%, seppure in crescita rispetto al 2009¹¹.

Si rileva ad ogni modo, in Italia, una tendenza sempre più orientata se non altro a premiare le performances delle organizzazioni, incrementando in tal modo l'erogazione di fondi pubblici destinati a R&S. Tali risorse hanno attraversato tuttavia fasi di forti riduzioni negli anni, nonostante un parallelo aumento della spesa pubblica complessiva nell'economia in Italia tra il 2005 e il 2014, con il +5,7% di spesa totale e il -19,5% di spesa pubblica in R&S intra muros. Una discrasia, questa, che ha coinvolto anche altri Paesi come la Spagna, che ha subito però una riduzione meno importante (-3,7% di spesa in R&S, a fronte di un +8,5% di spesa totale), mentre in altri Paesi la

¹¹ *Consiglio Nazionale delle Ricerche* (2018) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Roma, Giugno 2018.

riduzione ha coinvolto sia la spesa totale che quella in R&S (rispettivamente, -2,5% e -10,4% in Francia; -5,7% e -14,43 nei Paesi Bassi; -5,9% e -13,1% nel Regno Unito), mentre in stati come la Germania la spesa pubblica in R&S risulta aumentata (+1,4%, a fronte di un +20,3% di spesa totale in economia). Occorre inoltre considerare che in Italia la mole di finanziamenti in R&S risulta notevolmente inferiore in termini assoluti rispetto a Paesi che presentano trend simili negli anni quali, ad esempio, il Regno Unito.

Appare poi utile osservare come, sia in Italia che in altri stati europei quali la Francia e i Paesi Bassi, ad una riduzione di spesa pubblica in R&S si sia accompagnato un parallelo aumento di spesa da parte delle imprese in tal senso, con variazioni in termini percentuali che hanno raggiunto, tra il 2005 e il 2014, il +7,3% in Francia, il +10,4% nei Paesi Bassi e il +16,4% in Italia¹².

Variazione percentuale 2005-2014 della spesa per R&S finanziata dal governo e dalle imprese in rapporto al PIL e al totale della spesa per R&S (GERD)			
	Governo Variazione % PIL	Governo Variazione % GERD	Imprese Variazione % GERD
Francia	-2,5	-10,4	7,3
Germania	20,3	1,4	-2,7
Italia	5,7	-19,5	16,4
Norvegia*	16,9	5	-7,9
Paesi Bassi	-5,7	-14,43	10,4
Regno Unito	-5,9	-13,1	14
Spagna	8,5	-3,7	0,2
Svizzera**	23	11,9	-12,8

* Norvegia 2005-2013

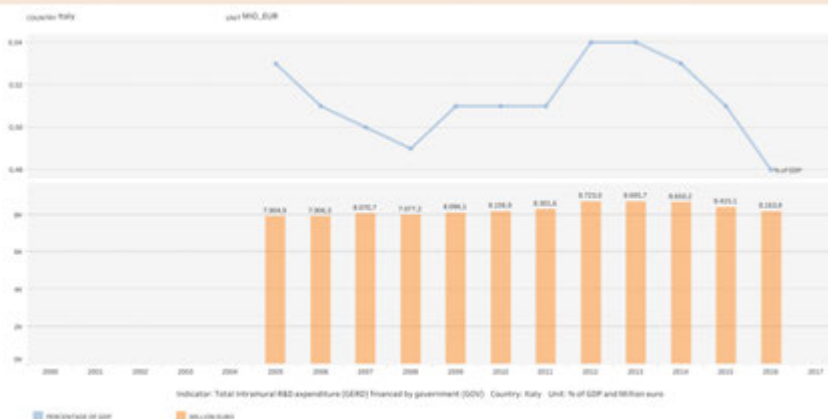
** Svizzera 2004-2012

Fonte: Consiglio Nazionale delle Ricerche, 2018

La tendenza descritta ha caratterizzato l'Italia anche negli anni successivi a quelli considerati, con una percentuale spesa pubblica in R&S intra muros sul PIL in costante calo fino al 2016, con cifre che toccano lo 0,51% del PIL nel 2015 e scendono allo 0,48% del Pil nel 2016.

¹² *Consiglio Nazionale delle Ricerche (2018) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Roma, Giugno 2018.*

Totale delle attività di R&S Intra Muros finanziate dal Governo in Italia.
Valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali del PIL. Anni 2005-2016.



Fonte: Commissione Europea, 2018

Tali valori differiscono nettamente da quelli inerenti la spesa in R&S delle imprese, le quali hanno destinato allo scopo quote di capitali in costante crescita negli ultimi anni e pari allo 0,78% del PIL nel 2015 e allo 0,83% nel 2016 e 2017: una spesa che aumenta nettamente anche in termini assoluti (da 12.886 milioni di euro nel 2015 a 14.347 milioni nel 2017), con investimenti decisamente più consistenti rispetto a quelli propri dei finanziamenti pubblici, i quali diminuiscono in maniera costante a partire dal 2014, arrivando ad appena 8.415,1 milioni di euro nel 2015 e ad 8.163,8 milioni nel 2016.

Totale delle attività di R&S Intra Muros finanziate dalle imprese in Italia.
Anni 2005-2016. Valori assoluti in milioni di euro e valori percentuali del PIL



Fonte: Commissione Europea, 2018

Per ciò che concerne invece le politiche volte ad incoraggiare specificamente l'innovazione d'impresa, sono stati messi in campo nel corso negli anni numerosi strumenti atti allo scopo, con strategie portate avanti da diversi attori quali, primariamente, il Ministero per lo Sviluppo Economico, Cassa depositi e Prestiti, ma anche il sistema delle Camere di Commercio ed Invitalia: un'agenzia di proprietà del Ministero dell'Economia ed appositamente preposta all'attrazione di investimenti ed all'agevolazione dello sviluppo d'impresa.

Nell'ambito dell'utilizzo dei Fondi Strutturali Europei, il governo ha elaborato il Piano Operativo Nazionale Imprese e Competitività 2014-2020, volto alla distribuzione di oltre 2,4 miliardi di euro, 1,7 miliardi dei quali propri del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e comprendenti anche 643 milioni di cofinanziamento nazionale.

Vale la pena annoverare ulteriori fondi nazionali, quali il fondo di garanzia per le PMI volto ad agevolarne il credito bancario, ma soprattutto la più specifica iniziativa Smart&Start Italia, elaborata in ambito Invitalia e allo scopo di foraggiare la diffusione di startup innovative e ad elevato contenuto tecnologico in tutta Italia.

Tale piano rientra nel più ampio progetto, ideato ed implementato negli ultimi anni dal governo, denominato "Industria 4.0", volto a porre in essere incentivi, agevolazioni e misure per lo sviluppo digitale delle imprese italiane. Tra questi, si menzionano in particolare l'iper-ammortamento e il super-ammortamento, ovvero supervalutazioni (rispettivamente del 250% e del 130%) di beni oggetto d'investimento finalizzate a successive richieste di benefici fiscali, ma anche la cosiddetta "Nuova Sabatini", ossia un contributo in grado di coprire parzialmente gli interessi sui finanziamenti bancari compresi in determinate soglie.

Il piano prevede inoltre crediti d'imposta per agevolare la formazione tecnologica del personale aziendale, promuove la creazione di centri di competenza ad alta specializzazione per formare, orientare e supportare le imprese nell'attuazione di progetti di ricerca ed innovazione, e introduce il cosiddetto "patent box": un regime di tassazione agevolata per redditi derivanti dall'uso di beni immateriali quali brevetti industriali, software protetti da copyright ed altri strumenti simili degni di tutela giuridica.

3. Le politiche d'innovazione a livello regionale

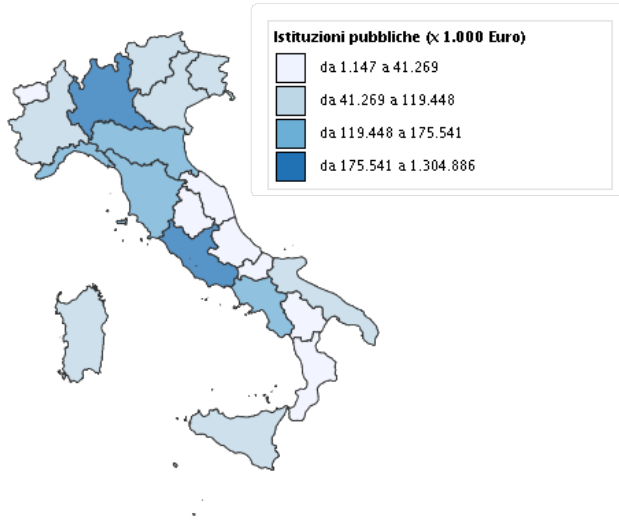
Come osservato in precedenza, il sistema preposto all'elaborazione di strategie politiche concernenti l'innovazione risulta ripartito su più livelli. Oltre all'azione portata avanti direttamente dall'Unione Europea e dal governo centrale, un ruolo tutt'altro che marginale in ambito di politiche per l'innovazione in Italia è ricoperto dalle singole regioni. A seguito dell'introduzione della legge costituzionale 3/2001, infatti, si è operata una generale riforma del Titolo V della Costituzione, che ha modificato radicalmente i criteri di ripartizione delle competenze legislative tra stato e regioni.

Nel dettaglio, l'attuale articolo 117 prevede espressamente che le attività di ricerca scientifica e tecnologica e di sostegno all'innovazione per i settori produttivi rientrino tra le materie di legislazione concorrente, ovvero siano oggetto di una preliminare determinazione di principi fondamentali da parte dello stato e di una successiva e più dettagliata normazione da parte delle singole regioni.

Occorre osservare che tale meccanismo, se da un lato garantisce una maggiore libertà d'iniziativa da parte delle varie istituzioni, dall'altro rischia di accrescere il già presente divario tra regioni in termini d'investimenti e di partecipazioni alle attività innovative, determinando una disomogeneità nelle strategie e nelle politiche preposte.

Se si analizza la spesa in ricerca e sviluppo in Italia, emerge infatti che, nel 2017, il 68,1% di quest'ultima si concentra in cinque regioni: Lombardia, Lazio, Emilia-Romagna, Piemonte e Veneto. Tali cifre crescono poi fino al 75% con riferimento alla spesa da parte delle sole imprese.

Spesa in Ricerca e Sviluppo da parte delle istituzioni pubbliche nelle regioni italiane. Anno 2017



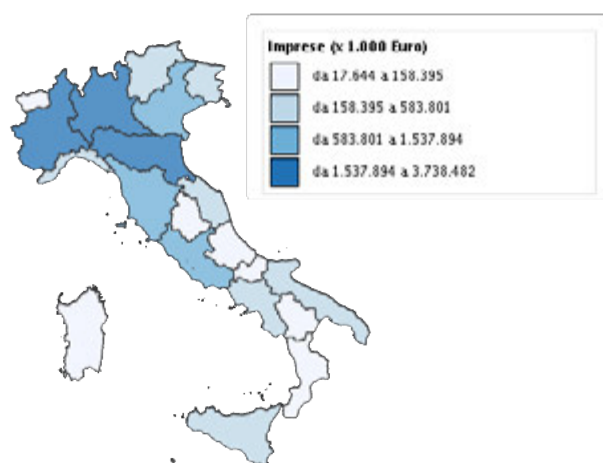
Fonte: ISTAT, 2017

Più nel dettaglio, considerando unicamente la spesa in R&S delle istituzioni pubbliche nel medesimo anno, è possibile rilevare come le regioni più virtuose da questo punto di vista siano il Lazio (1,3 miliardi di euro) e la Lombardia (oltre 210 milioni di euro), seguite da Emilia-Romagna (oltre 175 milioni), Campania (168,6 milioni), Toscana (circa 165 milioni) e Liguria (quasi 144 milioni). Le altre regioni sono invece protagoniste di investimenti pubblici in R&S più modesti, con Veneto, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Puglia, Sicilia e Sardegna ricomprese in un *range* che parte dai 41,2 milioni fino ad arrivare a 119,4 milioni di euro, mentre le restanti regioni si attestano su cifre ricomprese tra 1,1 milione e 41,2 milioni di euro. Si sottolinea come, ad eccezione di quanto avviene in Campania, in tutte le regioni del Mezzogiorno le istituzioni pubbliche non spendano più di 119,4 milioni di euro in R&S nel 2017.

Analizzando invece la spesa in Ricerca e Sviluppo da parte delle sole imprese nel 2017, la situazione a livello regionale cambia per alcuni aspetti, con gli investimenti più elevati che interessano primariamente Lombardia (3,7 miliardi di euro), Emilia-Romagna e Piemonte (circa 2,3

miliardi di euro), seguite da Veneto (1,5 miliardi), Lazio (1,2 miliardi) e Toscana (986,4 milioni). Nelle altre regioni (incluso tutto il Mezzogiorno) si toccano invece cifre non superiori ai 583,8 milioni di euro.

Spesa in Ricerca e Sviluppo da parte delle imprese nelle regioni italiane. Anno 2017



Fonte: ISTAT, 2017

Inoltre, considerando il periodo 2014-2016, sono sempre le regioni del Centro-Nord quelle maggiormente propense a partecipare, ad esempio, ai progetti finanziati da “Horizon 2020”, in modo particolare il Lazio, la Toscana, l’Emilia-Romagna, la Lombardia e il Piemonte, mentre le restanti regioni manifestano un’inferiore proattività in tal senso.

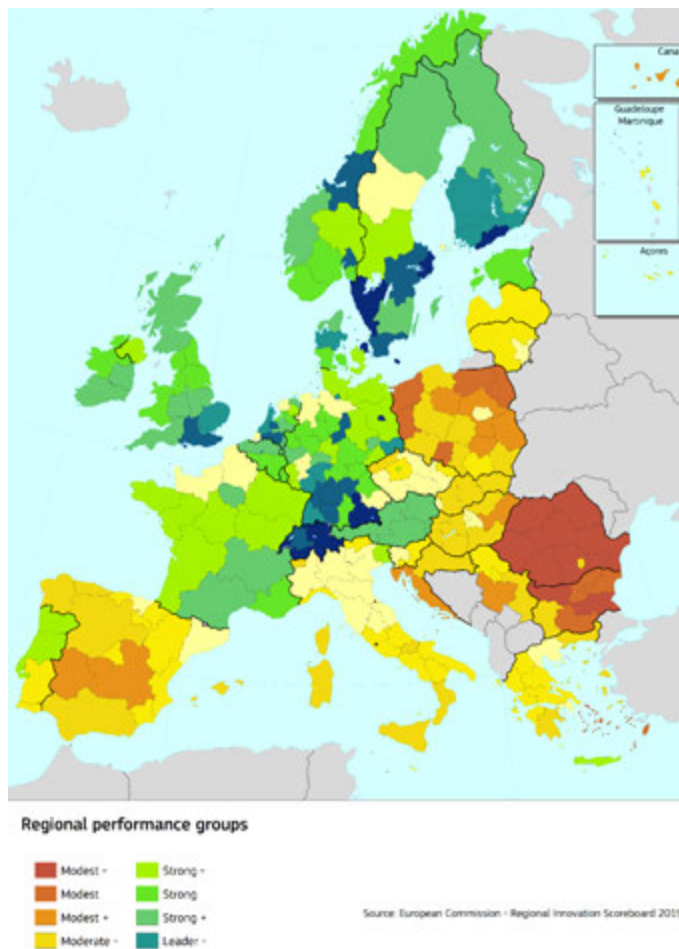
Rileva sottolineare come proprio alcune regioni del Mezzogiorno, interessate da livelli di partecipazione ed investimenti in R&S relativamente inferiori (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), siano particolarmente “attenzionate” nel contesto europeo, rientrando nel cosiddetto “obiettivo convergenza”, ovvero siano interessate da una quota proporzionalmente più elevata di fondi strutturali, in modo tale da ridurre il divario con altre aree in termini occupazionali ed economico-reddittuali.

Nonostante le profonde differenziazioni in termini d’impegno economico, osservando le regioni italiane da una prospettiva europea appare evidente come, nel complesso, nessuna di queste si distingua in maniera particolare per capacità innovative, rientrando tutte nel gruppo dei

cosiddetti “moderate innovators” (in giallo nella cartina seguente).

Sebbene tale posizionamento dell'Italia risulti migliore rispetto a quello di altre zone localizzate in Spagna e nell'Europa dell'Est, classificate come “modest innovators” (in arancione), le regioni italiane si distanziano dall'insieme di quelle nei Paesi nordeuropei, appartenenti quasi tutte al cluster degli “strong innovators” (in verde) o addirittura a quello degli “innovation leaders” (in blu).

Classificazione delle regioni europee secondo il grado d'innovatività. Anno 2019



Fonte: Commissione Europea – Regional Innovation Scoreboard 2019

Permane in ogni caso una frattura tra Nord e Sud dell'Italia, con quasi tutte le regioni settentrionali (in giallo più chiaro) che riescono a raggiungere un livello d'innovazione leggermente più elevato rispetto a quelle del Centro-Sud (in giallo più intenso).

Sussistono comunque alcuni elementi che accomunano le linee strategiche delle politiche d'innovazione regionali. In particolare, le regioni puntano generalmente ad incoraggiare la collaborazione pubblico-privato, ovvero tra imprese, università ed enti di ricerca, ma anche tra grandi imprese e PMI, in modo tale da favorire il trasferimento tecnologico a beneficio di quest'ultime. Inoltre, si tende a stimolare le attività innovative delle imprese stesse e la nascita di start-up innovative, così come a promuovere la creazione di poli e cluster territoriali di R&S, incentivando la partecipazione di privati a progetti di ricerca.

Per portare avanti tali obiettivi, le regioni (tranne la Puglia, che si serve di volta in volta di singole delibere) ricorrono a specifiche leggi dedicate in generale a ricerca ed innovazione, in modo tale da evitare un'eccessiva settorializzazione degli interventi.

Ciascuna regione dispone in particolare dei Programmi Operativi Regionali, con l'approvazione dei quali l'ente può gestire le risorse contenute nel Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) e nel Fondo Sociale Europeo (FSE), pianificando strategie che daranno luogo anche a bandi per finanziare singoli progetti.

Da questo punto di vista appare utile approfondire le iniziative poste in campo da una regione tra le più virtuose, quale è la Lombardia, che, attraverso il proprio Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale (POR FESR 2014-2020), impiega risorse del valore di circa un miliardo di euro in iniziative quali la Strategia regionale di specializzazione intelligente per la ricerca e l'innovazione (Smart Specialization Strategy S3).

Tale strategia opera in sette Aree di Specializzazione (comprendenti l'Industria aerospaziale, l'Eco-industria, l'Agroalimentare, l'Industria della salute, creativa e culturale, manifatturiera, la Mobilità sostenibile, ma anche un aggregatore di competenze denominato Smart Cities & Communities) e delinea sette Assi prioritari, il primo dei quali è dedicato al rafforzamento di ricerca, sviluppo ed innovazione, attraverso l'utilizzo di circa il 36% delle risorse totali in attività volte al rafforzamento del sistema innovativo regionale e al finanziamento di Cluster Tecnologici, organismi e centri di ricerca. L'Asse 3 riserva invece circa

300 milioni di euro (il 30% dell'intero stanziamento) alla promozione della competitività delle PMI¹³.

La regione ha dunque prestato particolare attenzione ad iniziative e bandi destinati ad agevolare start up ed incoraggiare l'innovazione. A titolo esemplificativo, appare utile menzionare il bando "Intraprendo", a sostegno dei nuovi imprenditori under 35 o over 50 ed alle imprese ad alto contenuto tecnologico ed innovativo. Similmente, desta interesse la Linea Ricerca e Sviluppo per piccole, medie e microimprese, la quale, con una dotazione di 30 milioni di euro, mira a finanziare progetti di ricerca, sviluppo ed innovazione industriale presentati dalle MPMI e volti ad introdurre innovazioni di processo e di prodotto coerenti con l'oggetto sociale delle aziende stesse¹⁴.

In un contesto nel quale la convergenza tra le regioni italiane nel campo dell'innovazione appare ancora lontano, il caso delle iniziative prese nella realtà lombarda potrebbe rappresentare un valido esempio per ciò che concerne l'utilizzo virtuoso dei fondi europei anche per le regioni in maggiore difficoltà e con strategie di gestione finanziaria meno efficienti, tenendo in considerazione che, come osservato dal CNR, le risorse a disposizione risultano essere più che significative¹⁵.

¹³ *Erminero, Este, Ricci* (2018) "Gli strumenti di finanziamento per le start-up e le PMI - I bandi e i contributi pubblici". Scuola di Alta Formazione OCDEC Milano, I Quaderni No 77, 2018.

¹⁴ www.finlombarda.it

¹⁵ Consiglio Nazionale delle Ricerche (2018) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Roma, Giugno 2018.

Bibliografia

- ANVUR (2018) "Rapporto biennale sullo stato del sistema universitario e della ricerca".
- APRE (2018) "Una panoramica sulla partecipazione italiana a Horizon 2020. Aggiornamento 2018".
- Baumann, Kritikos (2016) "The link between R&D, innovation and productivity: Are micro firms different?". *Research Policy*, volume 45, issue 6, pp 1263.1274.
- Commissione Europea (2019) "Regional Innovation Scoreboard 2019".
- Consiglio Nazionale delle Ricerche (2018) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Roma, Giugno 2018.
- Consiglio Nazionale delle Ricerche (2019) "Relazione sulla ricerca e innovazione in Italia – Analisi e dati di politica della scienza e della tecnologia". Seconda Edizione, Ottobre 2019.
- Guellec, Van Pottelsberghe de la Potterie (2001) "R&D and productivity growth: panel data analysis of 16 OECD countries". *OECD Economic Studies* No. 33, 2001/II.
- Erminero, Este, Ricci (2018) "Gli strumenti di finanziamento per le start-up e le PMI - I bandi e i contributi pubblici". Scuola di Alta Formazione OCDEC Milano, I Quaderni No 77, 2018.
- ISTAT (2019) Rapporto sulla ricerca e sviluppo in Italia – Anni 2017-2019. www.istat.it
- Nascia, Pianta (2018) "RIO Country Report Italy 2017". Commissione Europea, Aprile 2018.
- Rodriguez-Pose, Crescenzi (2008) "Research and development, spillovers, innovation systems, and the genesis of regional growth in Europe". *Regional Studies*, 42 (1). pp 51-67.
- Sobrero (2010) "Le politiche pubbliche per l'innovazione in Italia". I Quaderni di Italianieuropei, No 1/2010 – L'innovazione.

Sitografia

www.anvur.it

www.apre.it

www.asr-lombardia.it

www.europarl.europa.eu

ec.europa.eu

www.finlombarda.it

www.mise.gov.it

www.istat.it

Finito di stampare nel mese di dicembre 2019
con tecnologia *print on demand*
presso il Centro Stampa “Nuova Cultura”
p.le Aldo Moro n. 5, 00185 Roma
www.nuovacultura.it
per ordini: ordini@nuovacultura.it

[Int_9788833652627_17x24bn_MP02]