Rassegna Economica

Quaderni di ricerca

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
CENTRO EUROPA RICERCHE

Le politiche di internazionalizzazione per il Mezzogiorno di fronte alla sfida dell'Europa e del Mercato Globale

3

APRILE
2000

SUPPLEMENTO ALLA RIVISTA "RASSEGNA ECONOMICA" N. 1 - GENNAIO-GIUGNO 1999

SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO POSTALE - 70% - LINEA COMMERCIALE IMPRESE REGIONE CAMPANIA

Rassegna Economica

Quaderni di ricerca

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI
CENTRO EUROPA RICERCHE

Le politiche di internazionalizzazione per il Mezzogiorno di fronte alla sfida dell'Europa e del Mercato Globale

3

APRILE
2000

SUPPLEMENTO ALLA RIVISTA "RASSEGNA ECONOMICA" N. 1 - GENNAIO-GIUGNO 1999

AVVERTENZE PER GLI AUTORI

I lavori da pubblicare vanno inviati a: **Rassegna Economica, Banco di Napoli, Ufficio Studi e Progetti, via Toledo 177, 80132 Napoli.** Dir. Responsabile: tel. 081/552.38.04, fax 552.93.07. Redazione: tel. 081/791.7759-7803. E-mail: segreteria.studi@bancodinapoli.it

I dattiloscritti devono essere accompagnati da due sintesi: in italiano e in inglese. Quella in lingua inglese non deve superare le 20 righe e deve contenere anche la traduzione del titolo dell'articolo.

Ciascun Autore deve indicare il proprio indirizzo abituale ed un recapito telefonico; se trattasi di prima collaborazione, deve anche accludere un sintetico «curriculum» professionale. In ogni caso, l'Autore deve indicare la posizione professionale che occupa nell'ambito dell'Università o Ente di appartenenza.

La lunghezza dei dattiloscritti non deve superare le 25 cartelle (compresi diagrammi, tabelle e formule che si raccomanda di limitare allo stretto necessario) contenenti, ciascuna, duemila battute circa. I dattiloscritti, anche se non pubblicati, non vengono restituiti. La loro pubblicazione è subordinata all'approvazione del Comitato di Redazione.

Il testo, le figure, i diagrammi, i grafici vanno accompagnati da copia dei relativi files su dischetto.

Le note bibliografiche vanno numerate progressivamente e potranno anche essere allegate alla fine del dattiloscritto. Esse vanno compilate sottolineando nel dattiloscritto (corsivo per la stampa) *il titolo del libro, la testata della rivista* ed espressioni quali: *ibidem, supra, sub, retro, op. cit., art. cit.*

Esempi:

1) G.U. PAPI, *Principi di economia*, vol. I, Padova, Cedam, 1965;
2) G. PALOMBA, «Capisaldi di una storicizzazione del pensiero economico», in *Rassegna Economica*, n. 2, 1985;
3) P. BAFFI, «Il risparmio in Italia, oggi», in F. COTULA e P. DE' STEFANI (a cura di), *La politica monetaria in Italia. Istituti e strumenti*, Bologna, Il Mulino, 1979.

L'Autore riceverà di norma, per la correzione, solo le prime bozze dell'articolo. A pubblicazione avvenuta, la rivista gli farà omaggio di n. 25 estratti.

Le opinioni espresse negli articoli pubblicati impegnano esclusivamente i loro Autori. È consentita la riproduzione di tali articoli purché si citi la fonte.

Per cambio indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell'ultimo numero ricevuto.

♦ *Manuscripts submitted for publication, books and periodicals for review and every communication regarding the «Rassegna Economica» should be addressed to the Editorial Office of the «Rassegna Economica», Banco di Napoli, Direzione Generale, Ufficio Studi, Napoli (Italia) - via Toledo, 177 - 80132 Napoli.*

♦ *Proposal to exchange this Review on a reciprocal basis free of charge may be sent to same address*

♦ *The «Rassegna Economica» is not necessarily in agreement with the views expressed by contributors*

♦ *When quoting please mention the «Rassegna Economica»; no special permission is previously necessary*

Rassegna Economica
Quaderni di ricerca

Pubblicazione periodica
del Banco di Napoli SpA

Comitato di Redazione
Adriano Giannola, Francesco Giavazzi,
Massimo Marrelli, Federico Pepe, Lucio Sicca

Direttore Responsabile
Francesco Saverio Coppola

Segretario di Redazione
Lorenzo Bruno Paliotta

N. 3 APRILE 2000

SOMMARIO

Paolo Guerrieri	Introduzione	5
Renzo Lolli	Gli aspetti reali dell'integrazione del Mezzogiorno in Europa e nel mercato globale	13
Stefano Manzocchi	Caratteri settoriali dell'internazionalizzazione produttiva: considerazioni sul caso del Mezzogiorno d'Italia	55
Thierry Mayer **Jean-Louis Mucchielli**	Agglomeration, home country effect and promotion policies: a study of FDI in France	75
John Bradley	Foreign direct investment: implications for Irish economic development and wider lessons	97
Fiona Wishlade	Foreign direct investment policy in Portugal	139
Antonio Fonfría **José Molero Zayas**	Innovation and internationalisation policies in Spain: special consideration of less developed areas	171
Keith Smith	The regional dimension of innovation and policies for SMEs: the Norwegian case	205
Isabella Falautano **Paolo Guerrieri**	Le riforme degli strumenti e delle politiche per l'internazionalizzazione in Italia ed il caso Mezzogiorno	243

Adriano Giannola	Il ruolo delle banche ed i servizi finanziari per la competitività delle imprese meridionali	281
Raffaele Farella	I servizi reali per l'internazionalizzazione del Mezzogiorno	321
Silvia Nenci	La politica di attrazione degli investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno ed il sostegno allo sviluppo delle aree arretrate	351
Stefano Fantacone **Enrico Flaccadoro** **Renzo Lolli**	Internazionalizzazione e politiche di diffusione tecnologica nel nuovo contesto di decentramento amministrativo: analisi e proposte per il Mezzogiorno	391
NOTIZIE SUGLI AUTORI		439

LE POLITICHE DI INTERNAZIONALIZZAZIONE PER IL MEZZOGIORNO DI FRONTE ALLA SFIDA DELL'EUROPA E DEL MERCATO GLOBALE

INTRODUZIONE

Nel periodo più recente il tema del Mezzogiorno è tornato prepotentemente al centro dell'attenzione. Non soltanto come 'problema storico' da risolvere, ma anche come grande opportunità per conferire vigore e sostegno al percorso complessivo di sviluppo del nostro paese. Anche in vista delle grandi sfide che attendono l'economia italiana con la piena realizzazione dell'unificazione monetaria in Europa.

Con la fine dell'intervento straordinario e del ruolo delle Partecipazioni Statali, nella prima parte degli anni '90, il Sud ha visto fortemente peggiorare le proprie condizioni economiche di fondo, in termini di ristagno del reddito, calo dell'occupazione e drammatico incremento dei disoccupati. La svalutazione della lira ed il conseguente boom dell'export ha interessato, all'inizio, solo marginalmente il tessuto produttivo meridionale.

Più di recente, tuttavia, si sono avuti i primi segnali di una possibile nuova fase di sviluppo dell'economia meridionale. Una ripresa economica è in corso. L'area dello sviluppo industriale nel Mezzogiorno sembra mostrare nuove tendenze ad ampliarsi oltre i suoi tradizionali confini. Interessanti segnali di risveglio si sono avuti anche in molte imprese locali. Infine l'export sembra interessato da una nuova più robusta dinamica rispetto al passato.

Per il futuro, tuttavia, resta ancora molto da fare per poter consolidare, in un nuovo percorso di sviluppo, queste prime promettenti manifestazioni. Il Mezzogiorno deve conoscere una profonda ristrutturazione produttiva, che sia in grado di favorire una crescita significativa, ad un tempo, dell'industria manifatturiera e dei servizi alla produzione. Tutto ciò per assicurare la trasformazione del Mezzogiorno da bacino di domanda finanziata dall'esterno in area di produzione autonoma di ricchezza.

Perché questa trasformazione si verifichi, è necessario che si affermi tutto un insieme di nuove condizioni per lo sviluppo economico. Una prima condizione fondamentale è che il Sud diventi un'economia sempre più aperta ed integrata nell'area internazionale e, in primo luogo, in quella europea. Ciò comporta eleggere l'internazionalizzazione tra gli obiettivi prioritari del rilancio produttivo dell'area meridionale.

L'internazionalizzazione può in effetti rappresentare il meccanismo più potente ed efficace per la piena realizzazione di un percorso di sviluppo produttivo e di diffusione dell'economia di mercato nell'area meridionale. Crescita delle imprese locali e internazionalizzazione vanno visti come due processi da sviluppare in parallelo, in modo tale da creare e favorire le loro crescenti complementarietà e sinergie.

A questo riguardo, le condizioni del contesto meridionale sono divenute più favorevoli. Di recente, è notevolmente cresciuta, come si è detto, la dinamica dell'export meridionale. Il numero delle imprese esportatrici è significativamente aumentato. Mutamenti favorevoli hanno anche interessato la composizione dell'export, con un riavvicinamento della struttura commerciale del Sud a quella italiana complessiva.

Ma gli ostacoli alla realizzazione di una più ampia integrazione internazionale dell'economia meridionale continuano ad essere molti e difficili da superare. Alcuni, più generali, riflettono antichi mali del Sud: l'inefficienza pubblica, la carenza delle infrastrutture, la questione dell'ordine pubblico, la dipendenza patologica dallo Stato.

Altri sono più specifici: inadeguata cultura imprenditoriale; basso potenziale tecnologico disponibile; scarsi servizi alle imprese e scarsa capacità di attrarre investimenti esteri; inadeguata azione degli enti di promozione dei processi di internazionalizzazione; deboli strutture ed infrastrutture di collegamento con i mercati internazionali.

Se alcuni di questi problemi sono comuni ad altre aree del Centro-Nord, per molti altri si tratta di ostacoli peculiari o che diventano tali per la particolare intensità con cui si manifestano nell'area meridionale.

Su questi fattori negativi occorre intervenire, mettendo in atto un grande sforzo per modificare tali tendenze, spingendo nei prossimi anni verso un deciso rilancio della proiezione internazionale dell'area meridionale.

Non è sufficiente far leva, in effetti, sulla sola dinamica della nuova imprenditorialità locale che si è manifestata nell'area meridionale. Occorrono strumenti e politiche di intervento specifici all'interno dell'azione più generale di sostegno complessivo all'internazionalizzazione del sistema-Italia. Lo richiedono le diverse facce che caratterizzano oggi la realtà economico-produttiva del Sud e che si stanno differenziando sempre più per le diverse modalità e velocità del loro sviluppo.

In questa prospettiva, i processi e le politiche per l'internazionalizzazione del Mezzogiorno, collocati sullo sfondo delle nuove opportunità e vincoli della costruzione Europea e della competizione globale, sono al centro di questa ricerca, che lo IAI ha svolto in collaborazione con il CER.

La ricerca è divisa in tre parti che corrispondono ad altrettante finalità di ordine generale:

1) Una prima parte è dedicata all'analisi dei mutamenti in corso nell'area meridionale nella struttura produttiva e commerciale, con riguardo alle nuove diverse facce che caratterizzano dal punto di vista economico-produttivo il Sud. Si guarda così alle dinamiche differenziate di sviluppo ed ai nuovi processi di proiezione internazionale delle imprese locali, da un lato, ed ai ritardi, assai consistenti, che continuano a caratterizzare molte aree meridionali in termini di inadeguata presenza sui mercati internazionali, dall'altro (vedi i contributi di Lolli e Manzocchi).

2) Una seconda parte contiene un'analisi e valutazione comparata delle politiche per l'internazionalizzazione adottate ed applicate da un gruppo di paesi europei negli anni più recenti, che si sono particolarmente distinti per gli strumenti adottati ed i risultati conseguiti attraverso politiche di attrazione degli investimenti esteri e di sostegno allo sviluppo (Mayer-Mucchielli, Bradley e Wishlade), da un lato, e delle politiche di promozione delle innovazioni e dei trasferimenti tecnologici, dall'altro (Fonfría-Molero e Smith).

3) Nella terza ed ultima parte è contenuta l'individuazione di strumenti ed interventi in grado di contribuire allo sviluppo ed al rafforzamento dei processi di internazionalizzazione delle diverse aree ed imprese meridionali, con riferimento a: le politiche di internazionalizzazione (Falautano-Guerrieri); i servizi reali e finanziari all'internazionalizzazione (Farella e Giannola); le politiche di attrazione degli investimenti diretti esteri e di sostegno allo sviluppo (Nenci); la politica per le innovazioni ed i trasferimenti di tecnologia a favore delle aree meridionali (Fantacone-Flaccadoro-Lolli).

Un particolare ringraziamento infine va al Banco di Napoli, all'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, alla Simest ed alla Merloni per il sostegno garantito allo svolgimento della ricerca, nonché alla Compagnia di S. Paolo di Torino per l'ulteriore contributo offerto nel corso del lavoro di ricerca.

PAOLO GUERRIERI
Coordinatore Scientifico del Progetto

INTERNATIONALIZATION POLICIES FOR SOUTHERN ITALY IN THE FACE OF THE EUROPEAN AND GLOBAL MARKET CHALLENGES

INTRODUCTION

Recently, the issue of southern of Italy has again come to the forefront not only as a 'historical problem' yet to be solved, but also in terms of opportunities that may boost and support the nation's overall development path. This revived interest is also accounted for by the major changes that will challenge the Italian economy once the European Monetary Union is fully achieved.

With the demise of the "extraordinary" public policy measures and of the role of state-holding enteprises in the early 90s, economic conditions strongly deteriorated in the South — income stagnated, employment fell and unemployment soared. The devaluation of the lira and the ensuing boom in exports had only a marginal impact on the southern industrial area.

More recently, early signs were observed of a new possible stage of development for the southern economy. The economic recovery is under way. Industrial development areas in the South seem to display a new tendency to outgrow their traditional boundaries. Interestingly, signs of revival were also observed in local enterprises; at the same time, exports appear to exhibit a more robust trend than in the past.

In the future, however, a lot remains to be done before such first promising signs may consolidate in a new development path. The *Mezzogiorno* must undergo a deep restructuring of its production processes in order to foster a sound simultaneous growth of the manufacturing industry and services, thus ensuring that from an area where the demand for goods and services is externally financed, the South becomes a self-reliant wealth-generating region.

In order for this transformation to occur, a host of new conditions for economic development need to become established. First and foremost,

the South must become an increasingly open economy wholly integrated in the international arena, and most notably, in the European marketplace. This means that internationalization shall be pursued as one of the priority objectives of the economic relaunch of the southern region.

Indeed, internationalization may be the most powerful and effective mechanism bringing the path of industrial development to its full accomplishment and leading the market economy to spread throughout the South of Italy. The growth of local enterprises and the internationalization must be viewed as two parallel processes unfolding at the same time so as to establish and boost their growing linkages and synergies.

With respect to this, more favourable conditions are now observed in the South. Over the recent years, the trend of southern exports has been on a steady rise. The number of exporting companies has substantially increased. Also the export mix has changed favourably, thus bringing the specialization of the South closer to that of Italy as a whole.

However, there are many obstacles that hamper a wider international integration of the southern economy and that can hardly be overcome. Some of them, more general in nature, reflect the longstanding ills and evils of the South: public sector inefficiency, lack of infrastructure, the issue of law and order, the pathological dependency on government funds.

Other more specific obstacles include inappropriate entrepreneurial culture, scarse availability of technological capability, poor services to enterprises and poor ability to attract foreign investment; inadequate actions by internationalization-promoting agencies; weak structure and infrastructure serving as a liaison with the international markets.

While some of these shortcomings are shared by other areas in the central and northern regions of the country, in many other instances such obstacles are or become South-specific due to their magnitude and scope in the region.

Such adverse factors need to be coped with and great efforts are required to reverse these trends. In the forthcoming years the international dimension of the southern economy must be strongly boosted.

Indeed, only relying on the strength of the new local entrepreneurship that has emerged in the South is not enough. The broader action plans upholding the internationalization process of the Italian economy is required as well as specific instruments and policies to account for the manifold features of the economic and industrial fabric of the South which is becoming increasingly differentiated in terms of mode and pace of development.

In this perspective the internationalization processes and policies of

the southern Italian economy, as against the new opportunities and constraints stemming from the European Union and the global competition, are the focus of this research that *Istituto Affari Internazionali* (IAI) has carried out in collaboration with the *Centro Europa Ricerche* (CER).

The research consists of three sections, each pursuing a general aim:

1) The first section reviews the ongoing changes in the industrial and trade patterns of the South focusing on several new distinctive features of this region in terms of the economic and production environments. Therefore, attention is drawn, on the one hand, on differential development trends and the new international dimension sought by local enterprises and, on the other, on the substantial lags that still persist in many southern areas in terms of inappropriate international market share (see the papers by Lolli and Manzocchi).

2) In the second section a comparative analysis and evaluation is offered of the internationalization policies that have been implemented by a group of European countries which stand out in terms, on the one hand, of the tools adopted and of the results achieved via policies for attracting foreign investment and boosting development (see Mayer and Mucchielli, Bradley, Whishlade) and, on the other, of the policies carried out for promoting innovation and technology transfer (Fonfria and Molero, Smith).

3) The third and last section identifies instruments and policy measures that may contribute to the development and strengthening of the internationalization process in different areas and industries within the South: internationalization policies (Falautano and Guerrieri); real and financial services for internationalization (Farella and Giannola); policies for attracting foreign direct investment and boosting development (Nenci); innovation and technology transfer policies in favour of southern areas (Fantacone, Flaccadoro and Lolli).

Finally, *Banco di Napoli*, the *Istituto Nazionale delle Assicurazioni*, *Simest* and *Merloni* are gratefully acknowledged for the valuable support they have ensured to this research project. The contribution provided by the *Compagnia S. Paolo di Torino* in the course of the research activities is also greatly appreciated.

PAOLO GUERRIERI
Scientific Coordinator of the Project

GLI ASPETTI REALI DELL'INTEGRAZIONE DEL MEZZOGIORNO IN EUROPA E NEL MERCATO GLOBALE

1. - L'internazionalizzazione del Mezzogiorno nel contesto del nuovo scenario degli anni '90

Da alcuni anni il modello di sviluppo del Mezzogiorno mostra segnali di profondo mutamento. Fino all'inizio degli anni '90, le diverse aree del Mezzogiorno apparivano accomunate da un unico modello macroeconomico di determinazione del reddito e dell'occupazione. Tale modello era caratterizzato dal fatto che la dinamica dei redditi disponibili nell'area meridionale era fortemente legata all'intervento pubblico, in quanto la crescita economica era finanziata in larga parte da trasferimenti esterni a carico del bilancio pubblico. Nel corso degli anni '70 e '80, infatti, la politica di bilancio, pur caratterizzandosi per significativi mutamenti nella composizione interna, era stata costantemente improntata all'espansione, sia a livello nazionale che regionale.

A partire dai primi anni '90, la situazione si è venuta profondamente modificando in concomitanza con l'avvio del processo di aggiustamento della finanza pubblica e del passaggio alla piena liberalizzazione dei movimenti di capitale. In quello stesso periodo si registravano altri importanti mutamenti del quadro macroeconomico, che avrebbero profondamente influenzato l'andamento dell'economia italiana negli anni successivi: il processo di disinflazione, avviato nei primi anni '90 e consolidato negli anni successivi nonostante il pesante deprezzamento reale della lira, e le crescenti pressioni concorrenziali sui mercati internazionali.

In un contesto di ridimensionamento progressivo del ruolo degli strumenti discrezionali della politica di bilancio, imposto anche dai vincoli derivanti dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità, e di crescente competizione sui mercati internazionali, la dinamica dei processi di internazionalizzazione appare sempre più un fattore cruciale ai fini del pas-

saggio ad un nuovo modello di sviluppo per il Mezzogiorno. L'analisi settoriale diventa, in questo quadro, particolarmente rilevante, in quanto il fattore che potrà assumere un ruolo chiave nello spiegare il livello di sviluppo dell'area meridionale sarà l'individuazione di settori esportatori che reggano al confronto con la concorrenza internazionale e producano un meccanismo di crescita sostenibile nel lungo periodo. Lo sviluppo dell'attività esportativa, infatti, non dipendendo dal reddito disponibile nell'area meridionale, può determinare con maggiore facilità l'avvio di un processo virtuoso caratterizzato dalla crescita simultanea del reddito e della produttività. In questo modo è possibile allentare il vincolo alla crescita costituito dal modesto livello dei redditi pro-capite che tuttora caratterizza le aree meridionali.

La possibilità, per il Mezzogiorno, di intraprendere un tale percorso di sviluppo, trova forza nella brillante performance del Mezzogiorno sui mercati internazionali, registrata a partire dai primi anni '90. Tra il 1992 e il 1998 il valore totale dell'export meridionale è raddoppiato, passando da 19mila a 38mila miliardi di lire. Nel 1998, il Mezzogiorno ha accresciuto il valore dell'export dell'8,2% rispetto all'anno precedente, a fronte di una crescita del 5,2% nel Nord-Est e del 2,7% nell'intera economia nazionale. Tali dati mostrano un certo dinamismo delle imprese meridionali, testimoniato dalle loro strategie di apertura sui mercati internazionali.

2. - Obiettivo ed impostazione della ricerca

L'obiettivo della ricerca è quello di preparare il terreno alla valutazione delle politiche di internazionalizzazione adottate, negli anni più recenti, dai principali paesi europei e alla individuazione di un insieme di strumenti che consentano di rafforzare il processo di apertura delle diverse aree meridionali in modo sempre più efficiente ed efficace. Il raggiungimento di tale obiettivo richiede un'analisi accurata dell'attuale struttura produttiva, finanziaria ed esportativa dell'economia del Mezzogiorno. Attraverso tale analisi, si intende individuare una mappa che descriva gli orientamenti all'internazionalizzazione delle diverse aree meridionali e che consenta di raggruppare le diverse realtà produttive a seconda delle potenzialità di proiezione sui mercati esteri.

In termini operativi, si è proceduto integrando i risultati di un'analisi di struttura ex-ante con i risultati di un'analisi di internazionalizzazione ex-post. L'analisi ex-ante ha lo scopo di valutare l'insieme delle caratteristiche di struttura che possono favorire il processo di apertura ai mercati

internazionali delle diverse aree meridionali. L'analisi ex-post ha consentito, invece, di misurare il grado di apertura all'estero di tali aree e di individuare i modelli di specializzazione delle diverse aree provinciali.

3. - L'ANALISI STRUTTURALE EX-ANTE

Preliminarmente rispetto alla valutazione, con alcuni indicatori specifici, del grado di internazionalizzazione e dei modelli di specializzazione delle diverse aree del Mezzogiorno d'Italia, abbiamo ripartito in classi omogenee l'insieme delle 36 province appartenenti alle otto regioni del Mezzogiorno. Tali classi sono state individuate impiegando alcuni indicatori che consentono di valutare, per le diverse province meridionali, il ruolo dei fattori strutturali che possono favorire il processo di apertura ai mercati internazionali e che, pertanto, rappresentano indicatori ex-ante di internazionalizzazione.

In particolare, si è tenuto conto sia di indicatori economici in senso stretto che di indicatori socio-economici. Quali indicatori economici sono stati impiegati principalmente indicatori analitici come il tasso di disoccupazione, il tasso netto di natalità delle imprese e il peso medio delle piccole imprese. Quest'ultimo indicatore è definito come rapporto tra gli occupati dipendenti nelle imprese con meno di 200 dipendenti e gli occupati dipendenti totali. Il tasso netto di natalità delle imprese è invece ottenuto rapportando, al numero delle imprese registrate ad inizio periodo, la differenza tra il numero delle imprese iscritte e il numero delle imprese cessate nel periodo stesso. Le distribuzioni dei distretti industriali per provincia, fornite dall'ISTAT e dal Censis, sono state utilizzate, invece, quali indicatori economici sintetici. Come indicatori socio-economici sono stati impiegati l'indice di dotazione infrastrutturale, l'indice di bancarizzazione (numero di sportelli per 10.000 abitanti) e l'indicatore sintetico di sviluppo economico-sociale fornito dalla Confindustria. L'indice di dotazione infrastrutturale è determinato come una media ponderata della presenza di infrastrutture fisse ed è calcolato, a livello provinciale, come differenza rispetto alla media italiana. L'indicatore di sviluppo fornito dalla Confindustria viene costruito attraverso la sintesi di una serie di indicatori elementari. Tale serie comprende: le forze di lavoro occupate, le nuove iscrizioni all'anagrafe, la consistenza delle imprese industriali (escluse le costruzioni), il consumo di energia elettrica, il numero di autovetture immatricolate, la vendita di carburanti per auto, i depositi bancari complessivi, le spese per spettacoli, le pensioni erogate dall'INPS e l'esportazione di merci. Sulla base di tali indicatori elementari si deter-

minano degli indici provinciali pro-capite, territorialmente comparabili in quanto depurati dalla diversa importanza geografica, che forniscono un valore pari a 100 per l'intera economia nazionale e, rispettivamente, valori superiori o inferiori a 100 a seconda che si tratti di territori più o meno sviluppati.

I dati sul tasso di disoccupazione sono relativi al 1995; i dati sulla distribuzione dei distretti industriali sono relativi al 1997; i dati relativi al peso delle piccole imprese, alla dotazione infrastrutturale e al livello di bancarizzazione sono relativi al 1994; tutti gli altri dati sono relativi al 1996.

Attraverso una valutazione congiunta di tali indicatori è stato possibile ripartire l'insieme delle province considerate in quattro sottoinsiemi omogenei, denominati A, B, C e D. La tabella 1 indica le province appartenenti ai diversi sottoinsiemi. La omogeneità delle province appartenenti a ciascun gruppo è stata determinata in funzione dei livelli dei diversi indicatori. Con riferimento alla tabella 2, è possibile esaminare nel dettaglio le caratteristiche di ciascun sottoinsieme.

Come è possibile desumere dalla tabella, le province appartenenti al gruppo A sono caratterizzate da tassi di disoccupazione inferiori alla media nazionale. L'indice *di* si discosta soltanto di 0,55, in valore assoluto, dalla media nazionale, mentre lo scostamento dalla media nazionale calcolato per l'indice *ib* è pari, sempre in valore assoluto, a 0,95. Nelle province appartenenti al gruppo B si registrano tassi di disoccupazione compresi tra la media nazionale e 1,5 volte tale media. Gli indici *di* e *ib* si discostano rispettivamente di 1,5 e di 1,29 dalle medie nazionali. Nel gruppo C, tali scostamenti salgono a 1,67 e a 1,36, mentre il tasso di disoccupazione è compreso tra l'intervallo che ha per estremo inferiore il 18%, cioè 1,5 volte la media nazionale, e per estremo superiore il 25%, e cioè un livello pari a 1/4 della popolazione attiva. Le province del gruppo D, infine, registrano tassi di disoccupazione superiori al 25% e scostamenti dalle medie nazionali degli indici *di* e *ib* pari rispettivamente a 1,81 e a 1,53.

Si può osservare, dunque, che i quattro sottoinsiemi di province sono caratterizzati da un andamento coerente dei diversi indicatori di struttura. Passando dal gruppo A al gruppo D, infatti, tali indicatori variano univocamente nel senso di un peggioramento del quadro strutturale ex-ante. C'è da rilevare, inoltre, che, passando dal gruppo A al gruppo D, si osserva un peggioramento del tasso netto di natalità delle imprese e degli indicatori di sviluppo. Le province del gruppo A, che sono caratterizzate dai più elevati livelli di sviluppo, mostrano, rispetto alle province degli altri gruppi, un maggiore peso delle piccole imprese. Ciò sembra indicare

l'importanza del ruolo svolto dalla piccola imprenditoria locale rispetto alla performance, in termini di crescita e occupazione, delle diverse aree provinciali.

4. - L'ANALISI SETTORIALE EX-POST

Allo scopo di valutare il grado di apertura delle diverse aree del Mezzogiorno e di individuare i modelli di specializzazione, sono stati elaborati, sulla base dei dati Istat sul Commercio con l'estero, alcuni indicatori di internazionalizzazione e di specializzazione. La disaggregazione per provincia e per settore ha consentito di impiegare tali indicatori per cogliere il grado di apertura sui mercati esteri, nonché la vocazione settoriale di ciascuna provincia esaminata. Le elaborazioni sono relative al 1990 e al 1996. Sotto il profilo merceologico abbiamo preso in considerazione i seguenti settori aggregati: Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca (denominato sinteticamente Agricoltura); Minerali; Alimentari, Bevande e Tabacco (denominato sinteticamente Alimentari); Prodotti tessili, Cuoio, Abbigliamento (denominato sinteticamente Tessile); Legno, Carta, Sughero (denominato sinteticamente Legno); Metallurgia; Macchine; Mezzi di trasporto; Metalmeccanica; Chimica; Manifatture varie.

Ciascuno degli indicatori adottati ha consentito di studiare un particolare aspetto del fenomeno dell'internazionalizzazione dell'economia meridionale. Raccordando i dati sulle esportazioni, disaggregati per provincia e per settore, con i dati sulle forze di lavoro, è stato possibile calcolare degli indici di internazionalizzazione, che hanno consentito di determinare, per ciascuna provincia, la propensione all'export e il livello pro-capite delle esportazioni. Successivamente, allo scopo di individuare un primo quadro aggregato e sintetico del modello di specializzazione meridionale, abbiamo analizzato la composizione settoriale delle esportazioni del Mezzogiorno e abbiamo elaborato gli indici di specializzazione riferiti all'economia meridionale nel suo complesso. In questo modo è stato possibile valutare il grado di convergenza del modello di specializzazione meridionale rispetto al modello di specializzazione nazionale. Abbiamo calcolato, infine, alcuni indici di specializzazione provinciale che ci hanno consentito di individuare il profilo di specializzazione merceologica e geografica di ciascuna provincia, assumendo come punto di riferimento sia il modello meridionale che il modello nazionale. Lo studio è stato completato con l'individuazione dei poli esportatori, che costituiscono le forme più rilevanti dei fenomeni di internazionalizzazione e ne rappresentano l'indicatore più sintetico.

5. - GLI INDICI DI INTERNAZIONALIZZAZIONE

Allo scopo di esaminare il modello di internazionalizzazione meridionale, sia sotto il profilo dell'intensità di internazionalizzazione che dell'orientamento settoriale, è opportuno far riferimento ad indicatori che consentano di misurare il livello dell'export delle province del Mezzogiorno. Il valore assoluto delle esportazioni non sembra un buon indicatore a tale riguardo, in quanto può far emergere un quadro distorto della performance esportativa delle diverse aree. Una valida alternativa all'uso dei valori assoluti consiste nell'elaborare due indici di propensione all'export. In particolare, abbiamo calcolato, con riferimento a ciascun settore e a ciascuna provincia, l'export per occupato e l'export per abitante. In termini analitici i due indicatori possono essere espressi come segue:

$$\text{Export}_{ij}/\text{Occupati}_j$$
$$\text{Export}_{ij}/\text{Popolazione}_j$$
$$\text{con } i=1, 2, ..., k \text{ settori; } j=1, 2, ..., n \text{ province}$$

Con riguardo al primo indicatore, la variabile "occupati per provincia" è impiegata come *proxy* della dimensione produttiva dell'industria locale. Gli indici sono esibiti nelle tabelle 3A e 3B.

Nel 1990, l'export per occupato era pari, per l'Italia, a 8,4 milioni di lire circa. Dal quadro degli indicatori relativi al totale provinciale, emergeva una netta spaccatura tra le province di Abruzzo, Molise, Puglia, Campania e Basilicata, da una parte, e le province di Calabria, Sicilia e Sardegna, dall'altra. Le province appartenenti al primo gruppo di regioni presentavano, ad eccezione di Benevento, un valore di export per occupato superiore al milione di lire. Molte delle province appartenenti al secondo gruppo di regioni presentavano, invece, un export per occupato inferiore al milione. La Calabria era l'unica regione in cui tutte le province registravano un indice inferiore a tale soglia. Le province più internazionalizzate erano Chieti, che presentava un indice superiore di 4 milioni rispetto alla media nazionale, Taranto, con circa 6 milioni di export per occupato, e Siracusa, con circa 4 milioni di export per occupato.

Dal 1990 al 1996, il valore medio italiano dell'export per occupato si è praticamente raddoppiato. La spaccatura, riscontrata nel 1990, tra le due aree del Mezzogiorno permane ancora nel 1996, ma il quadro relativo al grado di internazionalizzazione delle diverse province è diventato più complesso. Nel 1996, molte delle province appartenenti al primo gruppo

di regioni presentano un indice di internazionalizzazione elevato e possono essere considerate province esportatrici. In tali province il livello di internazionalizzazione è aumentato, nel corso degli anni 90, a tassi superiori rispetto alla media nazionale e il grado di apertura sui mercati esteri è diventato ormai un fattore cruciale per spiegare il modello di sviluppo. Delle tre province che presentano i più elevati valori di export per occupato, due (Chieti e Isernia) appartengono al Nord del Mezzogiorno, una (Taranto) appartiene al Sud del Mezzogiorno.

Le province appartenenti al secondo gruppo di regioni presentano, invece, indici inferiori ai 3 milioni, fatta eccezione per le province di Palermo e di Siracusa. Si tratta di province nelle quali i progressi di internazionalizzazione appaiono ancora modesti rispetto all'esigenza di stimolare la dinamica dell'export e di raggiungere livelli più soddisfacenti nella crescita del reddito e dell'occupazione.

Ma la realtà su cui sembra più interessante focalizzare l'attenzione è costituita da un insieme omogeneo di province che possono essere definite "medie esportatrici" (cfr. Viesti, 1997), il cui export per occupato è compreso tra i quattro e i sei milioni di lire. Rientrano in questo insieme le province di Pesaro; Matera e Potenza; Caserta e Salerno; Campobasso; Brindisi e Lecce. Tali province, pur registrando importanti progressi nel processo di apertura sui mercati internazionali, mostrano un grado di internazionalizzazione ancora modesto. Esse si presentano, pertanto, come economie in bilico, tra il rischio di deterioramento delle condizioni strutturali di minore sviluppo e le interessanti prospettive legate ai segnali di crescita congiunturale, particolarmente evidenti specialmente in certe aree e distretti. È sulla dinamica delle economie di tali province che si gioca, in gran parte, il futuro dell'internazionalizzazione del Mezzogiorno, in quanto la performance di tali aree evidenzia l'opportunità di un balzo nel livello di sviluppo e di prospettive di crescita per il futuro.

Anche l'analisi dinamica offre spunti notevoli. Le province in cui si rilevano, a partire dall'inizio degli anni 90, i maggiori progressi nel livello di internazionalizzazione sono le province di Potenza e di Isernia, il cui export per occupato è aumentato, tra il 90 e il 96, di circa 8 volte. In termini regionali, la migliore performance appare quella dell'Abruzzo, le cui province hanno accresciuto l'export per occupato da 2 a 5 volte rispetto al valore del 1990. A questo quadro dinamico, si contrappone un quadro assolutamente statico nelle province della Sardegna, della Calabria e della Sicilia, tra le quali soltanto Palermo e Siracusa presentano, nel 1996, livelli di export di una qualche rilevanza. All'interno di tale macroarea la performance della Calabria appare nettamente la peggiore.

In tale regione, infatti, nel 1996, in 4 province su 5 l'export per occupato risultava inferiore a 900 mila lire. In Sardegna ciò accadeva in una provincia su 4, mentre in Sicilia in 2 province su 9. Passando dal 1990 al 1996, la provincia di Enna è l'unica che vede ridotto, anche in termini nominali, il valore di export per occupato.

Il quadro delle specializzazioni si presenta piuttosto complesso. Nel 1990, le province maggiormente orientate al settore agroalimentare erano quelle di Bari, Siracusa e Salerno. Teramo, Isernia, Bari e Lecce mostravano un orientamento al settore tessile, mentre Taranto mostrava, sola, un netto orientamento al metallurgico. Nei settori delle macchine e della metalmeccanica nessuna provincia registrava un valore superiore alla media nazionale, mentre valori superiori a tale media si riscontravano, nel settore chimico, in diverse province tra cui, in particolare, Siracusa, Campobasso e Brindisi. Nel 1996, il quadro degli orientamenti settoriali appare in parte modificato. All'interno dell'insieme delle province esportatrici, si distinguono alcune (Bari, Chieti, Salerno) orientate verso settori dell'agroalimentare, altre (Teramo, Avellino, Isernia e Lecce) orientate verso i settori del tessile, mentre la provincia di Taranto è orientata al settore metallurgico. Mentre, dunque, la provincia di Siracusa esce dall'insieme delle province orientate all'agroalimentare, la provincia di Bari esce da quello delle province orientate al tessile. Tali posizioni sono rimpiazzate, rispettivamente, dalle province di Chieti e di Avellino. Nel settore della chimica soltanto la provincia di Isernia supera la soglia dei tre milioni per occupato. Nel settore dei mezzi di trasporto si segnala la provincia di Chieti, con un indice di poco inferiore a 17 milioni per occupato, valore pari alla media nazionale sul totale dei settori considerati. In termini di orientamenti settoriali viene dunque confermato il quadro di trasversalità provinciale riscontrato nell'analisi aggregata, anche se le migliori performance in assoluto rimangono appannaggio delle province appartenenti alle regioni Abruzzo e Molise.

Tale quadro viene sostanzialmente confermato se si esamina la dinamica dell'export per abitante (cfr. tabelle 4A e 4B). Al quadro particolarmente dinamico rappresentato dalle province dell'Abruzzo, del Molise e della Campania, si contrappone il quadro molto più statico di alcune delle province della Sardegna e della Puglia e il quadro deludente della Sicilia. La Basilicata costituisce ancora una volta un caso a sé, in quanto pur registrando, specialmente nella provincia di Potenza, tassi di crescita dell'indice di internazionalizzazione ben al di sopra della media nazionale, presenta ancora valori dell'indice inferiori ai 3 milioni.

Scendendo più nel dettaglio si rileva che la provincia di Chieti ha un livello di export superiore a quello medio italiano, sia nel 1990 che nel

1996. Nella graduatoria seguono Taranto e Bari, per il 1990, e Isernia e Teramo, per il 1996, con valori compresi tra i 3 e i 6 milioni di lire circa. Altre province hanno un export pro-capite che può essere considerato medio, mentre molte province, in particolare quelle calabresi e cinque di quelle siciliane, hanno dei valori bassissimi. La graduatoria viene chiusa da Enna, che scende, in termini di export pro-capite, dalle 260.000 lire circa del 1990 alle 99.000 lire del 1996. Il settore nel quale si registrano le migliori performance è quello tessile, in cui si segnalano due province appartenenti al Nord del Mezzogiorno (Teramo e Isernia) e due appartenenti al Sud del Mezzogiorno (Avellino e Lecce). Soltanto Taranto si segnala nel settore metallurgico, mentre viene confermata la rilevante posizione di Chieti per quanto riguarda il settore dei mezzi di trasporto.

6. - La composizione delle esportazioni per settore: gli indici di specializzazione dell'economia meridionale

Analizzando l'export meridionale attraverso una disaggregazione settoriale, è possibile esaminare l'accostamento strutturale del modello esportativo del Mezzogiorno al modello esportativo nazionale. Nelle tabelle 5A e 5B viene illustrata la composizione delle esportazioni per settore nel 1990 e nel 1996, mentre nelle tabelle 6A e 6B sono presentati i valori degli indici di specializzazione del Mezzogiorno, ottenuti rapportando i dati sulla composizione percentuale dell'export del Mezzogiorno ai dati sulla composizione percentuale dell'export dell'Italia. Nel 1990, i principali settori di esportazione dell'Italia erano le macchine, il tessile-abbigliamento e i mezzi di trasporto, mentre il Mezzogiorno era specializzato nel settore dei minerali, dell'agroalimentare, dei mezzi di trasporto, della chimica e del metallurgico. Nello stesso anno il principale comparto esportatore del Mezzogiorno era quello dei mezzi di trasporto, seguito dal tessile e dal chimico. Dal confronto tra i dati sulla composizione percentuale dell'export nel 1990 e nel 1996, si evince che nel Mezzogiorno l'incidenza percentuale dell'export è diminuita nei settori in cui essa risulta più elevata (agricoltura, minerali, metallurgia, mezzi di trasporto e chimica), mentre è aumentata nei settori in cui essa risulta minore (tessile, legno, macchine, metalmeccanica, manifatture varie). Nel settore alimentare, invece, tale incidenza è rimasta immutata.

In particolare, il peso percentuale dell'export è aumentato di circa 2 punti percentuali nel settore tessile, è raddoppiato nel settore del legno e delle manifatture varie, mentre è aumentato di circa 2,5 punti percentua-

li nel settore delle macchine. Nel settore agricolo, invece, il grado di specializzazione del Mezzogiorno, che pure è rimasto a livelli notevolmente più elevati rispetto al modello nazionale, si è ridotto di 3 punti percentuali circa, mentre appare molto significativo il calo di 4 punti nel settore dei mezzi di trasporto. Sembra evidente, dunque, che dal 1990 al 1996 la divergenza strutturale dell'export meridionale rispetto al modello nazionale si sia progressivamente attenuata. In questo arco di tempo si è assistito, infatti, ad un processo di convergenza della struttura dell'export meridionale verso quella nazionale, in quanto si è progressivamente ridotto il peso dell'export nei settori in cui il Mezzogiorno risultava specializzato all'inizio degli anni '90, mentre è aumentato il peso dell'export nei settori in cui risulta specializzata l'Italia, in particolare nei settori macchine e tessile. Ciò significa dunque che, pur rimanendo invariati i settori di specializzazione del Mezzogiorno e dell'Italia, il modello di specializzazione del Mezzogiorno ha evidenziato una convergenza verso il modello italiano. Il settore del legno è l'unico nel quale il Mezzogiorno, pur non risultando specializzato nel 1990, risultava specializzato nel 1996.

7. - Gli indici di specializzazione merceologica

In questo paragrafo presentiamo i risultati relativi agli indici di specializzazione, assunti come indicatori di "vantaggio comparato rivelato". Tali indicatori consentono di individuare un quadro dei modelli di specializzazione delle diverse realtà provinciali, sia da un punto di vista merceologico che geografico. L'indice analitico a cui si è fatto riferimento è l'indice di Balassa.

Un primo passo consiste nel valutare la specializzazione merceologica. Tale fenomeno può essere misurato attraverso due indicatori, a seconda del modello di specializzazione assunto come *benchmark*. In termini analitici gli indicatori sono costruiti come segue:

$$Bij = \frac{Xij / \sum_{i} Xij}{\sum_{j} Xij / \sum_{i}\sum_{j} Xij}$$

con X_{ij}=export provincia j settore i

Sulla base di tale formula, è possibile calcolare due indicatori a seconda di due possibili interpretazioni degli indici i e j. In particolare, è possibile porre:

$$\frac{\text{i=1,2,...,k settori}}{\text{j=1,2,...,n province}}$$

oppure, in alternativa:

$$\frac{\text{i=1,2,...,k settori}}{\text{j=1,2,...,m province meridionali}}$$

Nel primo caso la quota (sul totale provinciale) delle esportazioni provinciali settoriali viene rapportata alla quota (sul totale nazionale) delle esportazioni nazionali settoriali; nel secondo caso, invece, essa viene rapportata alla quota (sul totale meridionale) delle esportazioni meridionali settoriali. Il primo di tali rapporti consente di valutare la specializzazione merceologica delle diverse province del Mezzogiorno rispetto al modello nazionale, il secondo rispetto al modello meridionale. Quando l'indice è maggiore di uno, la provincia risulta specializzata. I risultati vengono presentati nelle tabelle 7A e 7B.

I settori nei quali risultano specializzate, nel 1996, il maggior numero di province meridionali sono l'agricoltura, i minerali e gli alimentari. Nel settore dell'agricoltura spiccano le province di Ragusa, Agrigento e Cosenza, che presentano una quota settoriale pari ad almeno 20 volte la corrispondente quota nazionale. La provincia di Agrigento rientra anche nell'insieme delle province specializzate nel settore dei minerali, assieme alle province di Siracusa, Cagliari e Oristano. Per ciò che riguarda il settore alimentare, soltanto le province di Oristano e di Trapani presentano indici di specializzazione a due cifre, anche se nel complesso ben 26 province presentano un indice maggiore di uno. Le province appartenenti alle regioni Sicilia, Sardegna e Calabria, evidenziano una doppia penalizzazione: un basso grado di internazionalizzazione e una significativa specializzazione nei settori meno dinamici. Tali province, infatti, registrano, come abbiamo visto nel paragrafo 5, un grado di internazionalizzazione assai modesto, che sembra essere spiegato dal fatto che esse si specializzano nei settori a più basso valore aggiunto. Le province più internazionalizzate, invece, sono specializzate nei settori che sono caratterizzati da un valore aggiunto più elevato e che hanno un ruolo cruciale nel modello di specializzazione nazionale. In particolare, Isernia risulta specializzata nel Tessile e nella Chimica, Chieti nei Mezzi di trasporto e Taranto nel settore metallurgico. Nell'insieme delle province meridionali si registra un orientamento uniforme alla specializzazione nel settore chimico, nel quale risultano specializzate ben 17 province, con valori dell'indice fino a 7. La specializzazione nel settore della chimica vede protagoniste le province di Reggio Calabria, Campobasso, Cagliari e Siracusa. Nei settori Macchine, Mezzi di trasporto e Metalmeccanica, il

quadro è invece molto meno uniforme. Pur manifestandosi alcune realtà provinciali che mostrano un certo orientamento alla specializzazione in tali settori, nel complesso il livello di specializzazione rimane piuttosto modesto. Nei Mezzi di trasporto le province protagoniste sono, oltre a Chieti, principalmente alcuni capoluoghi di regione, quali Potenza, Napoli e Palermo. Ancora più modesta appare l'intensità della specializzazione nel settore della Metalmeccanica, nel quale, tuttavia, si distinguono la provincia di Pesaro e le due province sarde di Cagliari e Nuoro.

Passando dal 1990 al 1996, si osserva che le province della Sicilia e della Sardegna hanno incrementato il livello di specializzazione nel settore agricolo, mentre le province appartenenti alle altre regioni lo hanno ridotto. Nel tessile e nella metallurgia i livelli di specializzazione provinciale sono rimasti praticamente immutati, mentre negli altri settori tali livelli si sono modificati, anche in modo sensibile. In particolare, si osserva una generalizzata despecializzazione nel settore dei minerali. Nel settore alimentare l'incremento dei livelli di specializzazione è stato monopolizzato dalle province dell'Abruzzo, mentre nel settore del legno il livello di specializzazione è stato trainato verso l'alto dalle province di Bari, Nuoro e Matera. Cruciale appare la posizione di Vibo Valentia nel settore delle macchine, mentre Napoli registra una significativa despecializzazione nel settore dei mezzi di trasporto. Una generalizzata despecializzazione si osserva anche nel settore della chimica, ad eccezione della provincia di Reggio Calabria, che passa da un indice di specializzazione pari a 4,96 nel 1990 ad un indice pari a 6,29 nel 1996.

Se si passa al confronto con il modello meridionale (cfr. tabelle 8A e 8B), il quadro di specializzazione in tali settori appare, nel complesso, migliore. Nel 1996, 11 province sono specializzate nel settore delle Macchine, di cui due (Catanzaro e Vibo Valentia) con indice pari, rispettivamente, a circa 5 e 10. Otto sono invece le province specializzate nella Metalmeccanica, tra cui Salerno, Siracusa e Catanzaro. Nel settore della metalmeccanica rileva il dinamismo di alcune province. I progressi raggiunti sono stati notevoli e spesso hanno riguardato province tradizionalmente riconducibili al Sud del Mezzogiorno. Osserviamo, ad esempio, i casi delle province di Cagliari, Nuoro e Siracusa. Nel 1990, il livello di specializzazione di tali province nel settore della metalmeccanica era pari, rispettivamente, a 1,80, 0,43 e 0,20. Dopo sei anni, tali indici erano pari a 2,79, 3,09 e 2,28. Il dato che sembra emergere è, dunque, il significativo progresso di specializzazione evidenziato, in tale settore strategico, anche da province che tradizionalmente erano considerate appartenenti all'area più arretrata del Mezzogiorno e che invece hanno mostrato, nel corso degli anni '90, un elevato dinamismo. Nelle province più arre-

trate è proseguito, peraltro, durante il periodo considerato, il processo di specializzazione nei settori a più basso valore aggiunto, quali l'agricoltura e i minerali. Nel 1990, le province che mostravano i più elevati livelli di specializzazione nel settore agricolo erano le province di Cosenza, Agrigento e Ragusa, con indici pari, rispettivamente, a 5,46, 4,77 e 5,95. Nel 1996, la specializzazione di tali province nel settore in esame è aumentata, passando rispettivamente a 6,43, 6,90 e 9,07. Una performance simile si registra nel settore dei minerali, nel quale le province di Oristano e Siracusa sono passate da livelli di specializzazione pari, nel 1990, a 6,48 e 4,30 a livelli pari, nel 1996, a 18,33 e 10,76.

La dinamica dei modelli di specializzazione meridionali nel corso del periodo esaminato può essere riassunta, pertanto, come segue. Nel periodo considerato il modello di specializzazione del Mezzogiorno è andato progressivamente convergendo verso il modello di specializzazione nazionale, pur rimanendo distinto da esso. Si sono registrati, in particolare, aumenti degli indici di specializzazione nei settori tipici del "made in Italy", come il tessile e l'abbigliamento, e in altri settori strategici, come le macchine e la metalmeccanica, e riduzioni degli indici di specializzazione nei settori dell'agroalimentare e dei minerali. Tale processo di convergenza ha favorito la progressiva riduzione del divario tra il modello esportativo del Nord e del Sud del Paese. L'analisi territoriale evidenzia, tuttavia, che nel periodo esaminato si è approfondita la spaccatura, all'interno dell'area meridionale, tra l'area Nord, decisamente orientata verso un consolidamento della specializzazione nei settori "vincenti", e l'area Sud, interessata da una fase di scivolamento verso i settori meno dinamici. In tale quadro si inseriscono, tuttavia, alcune realtà provinciali intermedie, specialmente in Basilicata, in Campania e in Puglia, che pur avendo accresciuto la specializzazione nei settori più dinamici, mostrano dei livelli strutturali di internazionalizzazione ancora modesti e che, pertanto, sono ancora in bilico tra rischio di arretramento strutturale e opportunità di sviluppo.

8. - Gli indici di specializzazione geografica

Un secondo passo consiste nel valutare la specializzazione geografica di ciascuna provincia. Tale analisi appare assai rilevante in quanto il livello di sviluppo dell'area di destinazione influenza notevolmente la performance delle esportazioni delle singole province. Esaminando la mappa delle specializzazioni geografiche è possibile, inoltre, effettuare previsioni sulle dinamiche di internazionalizzazione delle diverse aree

provinciali. Anche per l'approfondimento di tale aspetto possono essere messi a punto, a seconda del *benchmark* adottato, due indicatori, con struttura simile all'indice di Balassa. Tali indici sono costruiti come segue:

$$Gij = \frac{Xij / \sum_{i} Xij}{\sum_{j} Xij / \sum_{i} \sum_{j} Xij}$$

con X_{ij}=export provincia j area i

Anche in questo caso, sulla base di tale formula, è possibile calcolare due indicatori a seconda di due possibili interpretazioni degli indici i e j. In particolare, è possibile porre:

i=1,2,...,k aree geografiche
j=1,2,...,n province

oppure, in alternativa:

i=1,2,...,k aree geografiche
j=1,2,...,m province meridionali

Adottando la prima interpretazione degli indici, la quota (sul totale provinciale) delle esportazioni provinciali per area di destinazione è rapportata alla quota (sul totale nazionale) delle esportazioni nazionali per area; nel secondo caso, invece, essa viene rapportata alla quota (sul totale meridionale) delle esportazioni meridionali per area. Il primo di tali rapporti consente di valutare la specializzazione geografica delle diverse province rispetto al modello nazionale, il secondo rispetto al modello meridionale. I risultati vengono illustrati nelle tabelle 9A, 9B e 10A, 10B.

Nel 1996 la maggior parte delle province meridionali è orientata ad esportare verso paesi dell'UE. Circa 2/3 delle province meridionali presenta una quota di export verso l'area UE superiore a quella italiana. La specializzazione verso i paesi dell'UE presenta due caratteristiche: essa è diffusa in modo trasversale tra le province delle diverse regioni del Meridione e presenta, nelle diverse province, un'intensità omogenea, misurata da valori dell'indice prossimi all'unità. Verso l'Europa dell'Est e verso il Nord Africa e il Medio Oriente (MO) risulta specializzato un minor numero di province, che presentano, peraltro, indici più elevati. Le province del Molise e della Sicilia sono le uniche a non mostrare segni di specializzazione verso l'Europa dell'Est.

Sufficientemente ampio è l'insieme delle province specializzate verso il Nord America. Le regioni che presentano le migliori performance verso tale area sono il Molise, la Campania e la Puglia. Tra le province appartenenti alle regioni caratterizzate da un basso livello di internazionalizzazione, Sassari è l'unica a essere specializzata geograficamente verso il Nord America. Le province più orientate verso il Nord Africa e il MO sono le province della Calabria, della Sicilia e della Sardegna. Ciò che emerge è, pertanto, che le province appartenenti alle regioni più internazionalizzate sono orientate verso le aree del Nord America e degli altri paesi industriali, che presentano livelli di sviluppo elevati, mentre le province appartenenti alle regioni meno internazionalizzate sono orientate verso le aree a minore livello di sviluppo, quali il Nord Africa e il MO. Abbastanza evidente è invece l'orientamento di alcune province con basso livello di internazionalizzazione (Catanzaro, Nuoro, Enna, Siracusa e Trapani) verso i paesi NIC e del Resto Asia, che sono caratterizzati da un elevato dinamismo nella performance economica. L'orientamento verso i paesi NIC riguarda, peraltro, province appartenenti a tutte le regioni, ad eccezione di Calabria e Basilicata. Si tratta, in particolare, delle province di L'Aquila, Avellino, Napoli, Isernia, Taranto, Nuoro ed Enna. La Calabria risulta specializzata geograficamente verso il Resto Asia, con le province di Catanzaro, Reggio Calabria e Vibo Valentia. Tale quadro è sostanzialmente confermato se il confronto viene effettuato rispetto al modello di specializzazione geografica meridionale.

In termini dinamici è possibile osservare che, passando dal 1990 al 1996, la quota di province specializzate verso i paesi dell'UE aumenta notevolmente, passando dal 50 per cento circa, del 1990, ai 2/3 del 1996. Si riduce notevolmente, invece, il numero delle province orientate verso il Nord America, in particolar modo tra le regioni a minore livello di internazionalizzazione (Sicilia, Sardegna, Calabria). Un dato piuttosto rilevante è, inoltre, la drastica e generalizzata caduta dei livelli di specializzazione verso i paesi NIC. Rispetto a tale caduta fa eccezione la provincia di Avellino che, partendo da un indice quasi nullo nel 1990, raggiunge, nel 1996, un indice superiore a 8.

9. - I POLI ESPORTATORI

Sulla base dei dati a disposizione è possibile condurre un'analisi d'insieme, basata sulla più rilevante forma di internazionalizzazione del Meridione, e cioè sui poli esportatori. Adottando l'impostazione proposta in Viesti (1997), consideriamo polo esportatore un singolo settore di una

singola provincia che genera un valore di export superiore ad una soglia prefissata. Tale soglia è stata arbitrariamente fissata in 16 mld per il 1990 e in 22 mld per il 1996. Nelle tabelle 11A, 11B e 12A, 12B vengono riportate le ripartizioni, rispettivamente per provincia e per settore, dei poli esportatori individuati, per il 1990 e per il 1996, nel Mezzogiorno. Dal 1990 al 1996 il Mezzogiorno ha incrementato il numero dei poli esportatori da 119 a 148. Le province di Chieti, Napoli, Salerno e Bari concentrano, ciascuna, ben 10 poli esportatori nel 1996. Rispetto al 1990 Chieti e Napoli mantengono una posizione invariata, Bari perde un polo esportatore, mentre Salerno vede dimezzare il numero dei propri poli. Le province in cui si registrano gli incrementi più significativi nel numero di poli sono le province di Avellino e Caserta, nel Sud del Mezzogiorno, e le province di Pescara e Teramo, nel Nord del Mezzogiorno. Si evidenziano tuttavia alcuni sistemi esportativi di una qualche rilevanza anche in Sicilia, dove Catania e Siracusa concentrano 6 poli ciascuna, e in Sardegna, dove Cagliari presenta 5 poli esportatori. I settori che concentrano il maggior numero di poli esportatori sono, sia nel 1990 che nel 1996, il settore alimentare, quello chimico e quello agricolo. In tali settori, come peraltro in quasi tutti gli altri settori del modello di specializzazione, si osserva un incremento generalizzato nel numero dei poli.

Un dato particolarmente rilevante è che l'incremento maggiore si registra nel settore delle macchine, in cui il numero dei poli aumenta di 8 unità. L'esame dei poli relativi al settore delle macchine appare particolarmente rilevante in relazione al ruolo strategico che tale settore ricopre nella dinamica del modello di specializzazione nazionale. Nel 1990, il Mezzogiorno presentava, nel suo complesso, 10 poli nel settore in questione. Tali poli erano così distribuiti: 3 in Abruzzo (L'Aquila, Chieti e Pesaro), 3 in Campania (Avellino, Caserta e Napoli), 3 in Puglia (Bari, Lecce e Taranto) e 1 in Sardegna (Cagliari). All'inizio degli anni '90, dunque, i poli relativi al settore delle macchine erano concentrati, fatta eccezione per Cagliari, nell'area Nord del Mezzogiorno. Nel 1996, tuttavia, l'incremento del numero dei poli è stato accompagnato da un profondo mutamento della loro distribuzione geografica. Le regioni Abruzzo, Campania e Puglia hanno evidenziato, ciascuna, un nuovo polo: si tratta, rispettivamente, dei nuovi poli di Teramo, Salerno e Brindisi. Gli altri nuovi poli sono invece sorti in regioni tradizionalmente più arretrate, quali la Basilicata (Potenza), la Calabria (Catanzaro) e la Sicilia (Catania e Siracusa). In base alle rilevazioni del 1996, inoltre, la Calabria annovera, quale polo esportatore, anche la nuova provincia di Vibo Valentia.

Nelle tabelle 13A, 13B e 14A, 14B sono riportati, sempre per pro-

vincia e per settore, i principali poli esportatori del Mezzogiorno, cioè i poli che presentano, per il 1996, un export maggiore di 150 mld e, per il 1990, un export maggiore di 109 mld. Si tratta di 32 poli, di cui 6 nel settore tessile-abbigliamento, 6 nel settore dei mezzi di trasporto e 5 nel settore macchine. La performance dei poli delle macchine appare, se il riferimento è ai poli principali, più deludente. Nel 1990 nel Sud vi erano 2 poli principali nel settore delle macchine. Si trattava dei poli di Napoli e di Lecce. Nel 1996 il numero dei poli principali è diventato pari a 5, ma di tali nuovi poli 2 rimangono concentrati in Campania e in Puglia (si tratta dei poli di Caserta e di Bari), e uno viene conquistato dall'Abruzzo (Chieti). I poli più rilevanti rimangono concentrati, pertanto, nell'area del Mezzogiorno caratterizzata dal maggiore livello di sviluppo.

Nel comparto del tessile-abbigliamento spiccano i distretti di Crecchio (CH), Giulianova (TE), Teramo (TE), Putignano (BA) e Martina Franca (TA). La sola provincia di Bari comprende ben 6 poli esportatori principali. Nel settore dei mezzi di trasporto la performance esportativa è polarizzata attorno al distretto di Pomigliano d'Arco-Acerra-Afragola-C. di Cisterna (NA). Napoli detiene, peraltro, il primato in merito al numero dei principali poli esportatori (8).

10. - Alcune considerazioni conclusive

L'insieme dei risultati che abbiamo illustrato ci consente di trarre alcune conclusioni, anche se non definitive, in merito allo stato dei processi di internazionalizzazione del Mezzogiorno. In termini schematici, è possibile individuare i seguenti punti:

1. Le province che presentano le migliori condizioni strutturali ai fini del consolidamento di un processo di internazionalizzazione sono le quattro province dell'Abruzzo e la provincia di Benevento. La provincia di Benevento è infatti l'unica provincia del Sud del Mezzogiorno a presentare un tasso di disoccupazione inferiore alla media nazionale. La graduatoria vede nelle posizioni di coda alcune province della Calabria e della Sicilia, oltre a Napoli e Caserta. Le province che registrano i più elevati livelli di sviluppo sono, peraltro, quelle in cui la piccola e media impresa sembra avere un ruolo maggiore.

2. L'analisi dei livelli di internazionalizzazione, pur confermando una netta spaccatura tra il Nord e il Sud del Mezzogiorno, evidenzia la presenza di aree provinciali che sono ancora in bilico tra il rischio di arretramento strutturale e la prospettiva di sviluppo dell'internazionalizzazione. In termini di export per occupato, le migliori performance sono, nel 1990,

quelle mostrate dalle province di Chieti, Taranto e Siracusa. Nel 1996, invece, l'asse di internazionalizzazione si sposta più a Nord, in quanto la terna delle tre migliori è costituita dalle province di Chieti, Isernia e Taranto. Chieti e Isernia sono anche le province che registrano i più elevati livelli di internazionalizzazione in termini di export pro-capite.

3. Nel 1996, il Mezzogiorno risultava specializzato nei settori dell'agricoltura, dei minerali, dei prodotti alimentari, della chimica, del legno, dei mezzi di trasporto e della metallurgia. Dal 1990 al 1996, tuttavia, la struttura dell'export meridionale è andata convergendo verso la struttura dell'export nazionale, pur manifestandosi ancora incertezze e ritardi nel processo di specializzazione nei settori macchine e metalmeccanica, che svolgono un ruolo cruciale all'interno del modello di specializzazione italiano.

4. Sulla base dell'evidenza empirica possiamo affermare, infatti, che, nel corso degli anni '90, il Sud ha progressivamente ridotto il livello di specializzazione nei settori tipici del proprio modello esportativo, in particolare l'agricoltura, mentre lo ha accresciuto nei settori di punta del modello di specializzazione nazionale, specialmente nei settori delle macchine e del tessile-abbigliamento. Dal 1990 al 1996, la quota percentuale di esportazione di prodotti agricoli è scesa dal 10,3% al 7,6%, mentre le quote relative ai settori delle macchine e del tessile-abbigliamento sono salite, rispettivamente, dal 6,5% al 9,0% e dal 16,3% al 18,4%. Appare evidente, pertanto, che in tale periodo la divergenza strutturale dell'export meridionale rispetto al modello nazionale si è attenuata.

5. L'analisi territoriale consente di individuare la mappa degli orientamenti all'internazionalizzazione e dei modelli di specializzazione delle singole regioni meridionali. Si riscontra così come, all'interno dell'economia meridionale, permangano profondi squilibri. Sulla base dei dati ISTAT, si rileva che, nel 1998, le regioni del Nord del Mezzogiorno, in particolare Abruzzo, Campania e Puglia, hanno accresciuto il valore dell'export tra il 5 e il 13% rispetto al 1997; nell'area del Sud del Mezzogiorno, di contro, al dinamismo della Calabria (+12,6%), si è contrapposta la sostanziale staticità della Sicilia (+1,2%) e la preoccupante performance della Sardegna (-13,5%).

Esaminando gli indici provinciali di specializzazione merceologica e geografica si osserva che le province appartenenti al primo gruppo di regioni hanno accresciuto la specializzazione verso i settori a più elevato valore aggiunto (tessile, macchine, metalmeccanica), orientando le vendite verso le aree a più elevato livello di sviluppo. Questi fattori sembrano spiegare il maggiore dinamismo delle esportazioni e del livello di internazionalizzazione. Nelle province dove più deboli appaiono i risultati del-

l'export e le dinamiche di internazionalizzazione, invece, è in aumento sia la specializzazione verso i settori a più basso valore aggiunto (agricoltura, alimentari), che l'orientamento verso le aree a crescita più lenta.

Nel periodo esaminato si è approfondita dunque la spaccatura, all'interno dell'area meridionale, tra l'area Nord, decisamente orientata verso un consolidamento della specializzazione nei settori "vincenti" e l'area Sud, interessata da una fase di scivolamento verso i settori meno dinamici. In tale quadro si inseriscono, tuttavia, alcune realtà provinciali intermedie, specialmente in Basilicata, in Campania e in Puglia che, pur avendo accresciuto la specializzazione nei settori più dinamici, mostrano livelli strutturali di internazionalizzazione ancora modesti e, dunque, sono ancora in bilico tra rischio di arretramento strutturale e opportunità di sviluppo.

6. Confrontando gli indici di specializzazione geografica del '90 con quelli del '96, si può osservare che è aumentato il numero delle province orientate verso i paesi dell'UE ed è diminuito il numero delle province orientate verso il Nord America, in particolare nelle regioni del Sud del Mezzogiorno.

7. Dal 1990 al 1996, il numero dei poli esportatori del Mezzogiorno è passato da 119 a 148. Nel 1996, 32 di tali poli presentavano un export maggiore di 150 mld. Tali poli si concentrano principalmente nei settori del tessile-abbigliamento, dei mezzi di trasporto e delle macchine. In questo ultimo settore si è registrato, inoltre, il maggiore incremento nel numero dei poli esportatori, che sono passati da 10 a 18. Tale incremento è stato accompagnato da un significativo mutamento della distribuzione geografica dei poli in questione.

RENZO LOLLI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BODO G., VIESTI G. (1997), *La grande svolta - Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli Editore, Roma;

CER-IRS (1992), "La specializzazione dell'industria italiana e la competizione degli anni novanta", in *Una politica per la nuova legislatura. V rapporto sull'industria e la politica industriale*, Il Mulino, Bologna;

CONTI G. (1995), "Sistemi esportativi italiani: una analisi per province su dati 1985-93", in *Rapporto ICE sul commercio estero italiano*, ICE, Roma;

CONTI G., MENGHINELLO S. (1996), "L'internazionalizzazione produttiva dei «sistemi locali»", in *Rapporto ICE sul commercio estero italiano*, ICE, Roma;

CONTI G., MENGHINELLO S. (1996), "Territorio e competitività: l'importanza dei sistemi locali per le esportazioni italiane di manufatti. Un'analisi per province (1985-94)", in *Rapporto ICE sul commercio estero italiano,* ICE, Roma;

D'ANTONIO M., a cura di (1992), *Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione?*, Il Mulino, Bologna;

D'ANTONIO M., SCARLATO M., ZEZZA G. (1995), *Commercio estero e sviluppo economico*, ESI, Napoli;

FABIANI S., PELLEGRINI G. (1997), *Education, Infrastructure, Geography and Growth: an Empirical Analysis of the Development of Italian Provinces*, Temi di discussione, n. 323, Banca d'Italia;

GRACCHI BIANCHI M., MANZOCCHI S., PADOAN P.C., VICARELLI C. (1998), "Il quadro competitivo internazionale ed il modello di specializzazione dell'industria meridionale", in CER-Svimez, *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di internazionalizzazione*, Il Mulino, Bologna;

GUERRIERI P., MANZOCCHI S., PADOAN P.C. (1993), "Mercato interno, modelli di specializzazione e politiche industriali", in *La trasformazione difficile, VI Rapporto CER-IRS sull'industria e la politica industriale italiana;*

GUERRIERI P., MANZOCCHI S. (1996), "Patterns of Trade and Foreign Direct Investment in European Manufacturing", in *Rivista italiana degli economisti*, vol. 1, n. 2;

ICE, "L'Italia nell'economia internazionale", *Rapporto ICE 1998-1999*, Roma;

ISTAT, *Rapporto annuale 1998*, Roma;

SERATI M., VIESTI G. (1989), *Il difficile sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno*, Angeli, Milano;

SERATI M., VIESTI G. (1996), "Un'analisi disaggregata delle specializzazioni esportative delle province italiane", *Rapporto di Ricerca per l'IReR-Lombardia*, maggio;

SVIMEZ, (vari anni), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna;

VIESTI G. (1997), "Esportatori ed esportazioni nel Mezzogiorno 92-96: un primo confronto", in *Rapporto ICE sul commercio estero italiano*, ICE, Roma;

VIESTI G. (1996), "Che succede nell'economia del Mezzogiorno? Le trasformazioni 1990-1995", in *Meridiana*, 26, novembre;

VIESTI G. (1995), "La geografia delle esportazioni italiane", in *Rivista di politica economica*, aprile.

APPENDICE STATISTICA

Tabella 1 - Ripartizione ex-ante delle province meridionali
Tabella 2 - Indicatori ex-ante per sottoinsiemi di province meridionali
Tabelle 3A-3B - Indici di internazionalizzazione (export per occupato)
Tabelle 4A-4B - Indici di internazionalizzazione (export pro-capite)
Tabelle 5A-5B - Composizione delle esportazioni per settore
Tabelle 6A-6B - Indici di specializzazione dell'export del Mezzogiorno
Tabelle 7A-7B - Indici di specializzazione merceologica rispetto al Paese
Tabelle 8A-8B - Indici di specializzazione merceologica rispetto al Sud
Tabelle 9A-9B - Indici di specializzazione geografica rispetto al Paese
Tabelle 10A-10B - Indici di specializzazione geografica rispetto al Sud
Tabelle 11A-11B - Poli esportatori per provincia
Tabelle 12A-12B - Poli esportatori per settore
Tabelle 13A-13B - Principali poli esportatori per provincia
Tabelle 14A-14B - Principali poli esportatori per settore

Tabella 1. Ripartizione ex-ante delle province meridionali

Sottoinsieme	Province
A	AQ, CH, PE,TE, BN
B	MT,VV,CB,IS,BA,BR,FG,LE,NU,SS,RG
C	PZ,CS,RC,AV,SA,TA,OR,AG,CT,PA,SR,TP
D	CZ,KR,CE,NA,CA,CL,EN,ME

Tabella 2. Indicatori di struttura per sottoinsiemi di province meridionali

			indicatore			
gruppo	***u %***	***di***	***ib***	***nni %***	***ppi %***	***is***
A	8,6-11,8	-0,75	3,43	-3,2	77,69	80,98
B	11,9-17,9	-1,35	3,09	-6,0	77,39	65,5
C	18,0-25,0	-1,47	3,02	-9,0	73,17	63,74
D	>25,0	-1,61	2,85	-10,0	70,38	59,6
Italia	11,9	0,1992	4,38	-2,0	59,12	100

Legenda e Fonti.
u= range del tasso di disoccupazione nel 1995 nel gruppo, Istat (1996)
di= media degli indici di dotazione infrastrutturale (scostamento dalla media italiana) nel 1994.
L'indice di dotazione infrastrutturale è una media ponderata della presenza di infrastrutture fisse, Istat (1996).
ib= media degli indici di bancarizzazione nel 1994 (sportelli/10.000 abitanti), ANBP
nni= media dei tassi netti di natalità delle imprese nei settori industria e servizi nel 1996, Inps
ppi= media dei pesi delle piccole imprese (rapporto tra occupati dipendenti nelle imprese con meno di 200 dipendenti e occupati dipendenti totali) nel 1994, Inps,
is= media degli indicatori sintetici di sviluppo pro-capite nel 1996, Confindustria

Tabella 3a. Indice di internazionalizzazione (expprovsett/occupprov) 1996

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie	Totale provincia
Abruzzo	AQ	110.513	1.196	51.640	67.954	927.342	403.203	982.623	180.003	42.564	1.509.444	3.245.815	7.522.298
Abruzzo	CH	415.429	16.007	1.384.657	1.200.868	397.664	308.977	2.038.754	16.999.077	896.700	507.341	723.595	24.889.069
Abruzzo	PE	275.797	1.875	566.772	831.885	276.649	45.652	684.214	115.583	612.017	749.152	89.354	4.248.950
Abruzzo	TE	363.108	72.968	629.160	4.641.042	1.330.792	127.808	762.043	387.973	678.571	563.370	1.164.075	10.720.911
Basilicata	MT	734.846	0	71.974	912.567	1.723.220	33.273	106.202	42.532	61.013	2.064.122	95.503	5.845.253
Basilicata	PZ	92.957	160	245.952	32.314	16.650	34.612	256.025	3.030.619	24.147	409.645	22.759	4.165.842
Calabria	CS	261.485	93	67.139	95.893	26.881	1.695	22.198	9.955	5.032	33.877	7.812	532.060
Calabria	CZ	42.947	0	100.160	140.184	3.924	13.520	400.681	68.321	41.027	26.681	35.254	872.697
Calabria	KR	81.634	0	134.538	54.905	2.638	517.027	12.693	1.027	4.178	52.179	2.785	863.604
Calabria	RC	85.793	0	192.290	13.944	9.838	322	14.461	4.680	7.885	513.242	10.577	853.032
Calabria	VV	14.923	0	43.449	2.044	2.389	183	1.205.279	586	752	2.262	5.530	1.277.395
Campania	AV	492.834	5.162	366.439	7.069.407	390.616	111.783	328.898	349.190	197.344	127.411	50.343	9.489.427
Campania	BN	141.065	0	357.753	197.953	25.400	6.701	108.553	32.458	16.985	2.239	23.254	912.361
Campania	CE	545.175	324	482.425	411.512	64.095	472.516	1.794.744	60.608	83.724	1.678.377	327.072	5.920.571
Campania	NA	244.310	2.748	883.167	1.130.513	241.562	75.669	997.917	2.077.638	128.148	553.178	255.354	6.590.205
Campania	SA	510.671	5.415	2.789.630	262.799	135.683	105.325	195.423	77.886	273.429	375.199	311.090	5.042.551
Molise	CB	58.215	123.955	958.532	90.305	26.146	19.438	168.992	48.235	19.823	2.549.648	231.118	4.294.406
Molise	IS	16.339	17	85.761	11.280.416	90.220	56.644	628.083	248.004	262.915	3.364.642	43.334	16.076.375
Puglia	BA	1.515.620	69.872	492.754	2.161.635	2.327.763	30.404	513.310	375.279	129.497	93.989	279.537	7.989.661
Puglia	BR	248.284	8.653	402.733	267.585	53.285	32.769	490.180	286.483	65.862	2.129.291	123.243	4.108.366
Puglia	FG	467.313	29.786	469.166	123.507	7.025	16.471	58.684	1.100.724	4.854	26.514	41.201	2.345.245
Puglia	LE	165.170	428	428.219	4.921.982	63.169	14.284	889.234	61.782	52.099	83.867	27.529	6.707.762
Puglia	TA	501.681	5.678	331.477	198.062	22.065	9.658.849	188.174	1.230.093	273.092	31.846	83.379	12.524.395
Sardegna	CA	43.630	76.666	114.237	22.082	1.930	416.290	145.597	66.053	176.449	1.400.874	38.640	2.502.448
Sardegna	NU	15.719	18.541	251.266	198.607	97.570	141	9.206	111.582	75.204	183.683	1.153	962.670
Sardegna	OR	241.842	257.806	2.000.932	32.221	28.665	5	88.512	25.496	4.170	943	5.634	2.686.226
Sardegna	SS	35.490	45.835	892.485	28.666	228.057	2.141	84.923	67.637	38.033	1.298.607	38.030	2.759.905
Sicilia	AG	330.919	61.309	138.213	8.703	8.891	26.232	17.204	19.021	10.313	3.049	3.319	627.173
Sicilia	CL	321.600	165	142.663	1.814	146.899	966	264.821	2.488	13.076	780.771	6.970	1.682.233
Sicilia	CT	554.272	4.773	112.424	62.345	54.947	109.547	95.182	17.715	36.093	501.708	1.077.822	2.626.828
Sicilia	EN	42.418	294	13.365	83.007	1.675	0	4.307	605	467	2.340	210.774	359.252
Sicilia	ME	213.903	38.895	412.879	80.762	5.792	166.408	44.738	8.279	4.192	274.596	114.324	1.364.768
Sicilia	PA	97.419	1.544	320.699	48.385	12.071	30.336	56.407	3.044.423	23.465	252.292	58.495	3.945.535
Sicilia	RG	1.280.389	29.343	177.988	27.826	7.460	13.613	38.281	3.721	7.890	243.812	14.772	1.845.096
Sicilia	SR	585.032	266.742	31.027	29.705	7.761	81.845	497.854	356.057	273.476	2.507.690	96.350	4.733.540
Sicilia	TP	288.150	27.244	1.516.100	35.850	4.894	3.553	100.934	27.693	7.753	10.679	31.835	2.054.685
zz	Italia	344.934	44.340	957.144	3.366.870	916.710	1.170.273	4.375.711	2.185.220	1.093.482	1.642.312	1.075.109	17.172.106

Tabella 3b - Indice di internazionalizzazione (expprovsett/occprov) 1990

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie	Totale provincia
Abruzzo	AQ	89.089	9.688	43.079	152.077	279.694	88.384	280.431	43.932	39.889	316.606	30.379	1.373.251
Abruzzo	CH	331.394	552.001	353.536	356.009	257.562	97.778	528.322	9.057.132	197.035	139.797	266.083	12.136.648
Abruzzo	PE	33.628	490	57.138	382.304	65.853	15.815	236.374	45.291	117.358	503.984	56.828	1.515.062
Abruzzo	TE	87.715	1.491	97.180	1.545.140	221.021	18.577	119.968	218.069	272.626	38.172	151.546	2.771.504
Basilicata	MT	412.331	1.090	43.779	215.509	408.238	93.786	53.911	51.412	21.867	845.465	68.516	2.215.905
Basilicata	PZ	13.420	702	150.206	9.398	36.599	4.124	101.748	125.533	3.403	22.271	37.725	505.129
Calabria	CS	129.085	875	23.466	54.309	3.051	2.552	7.887	1.560	2.033	3.097	2.408	230.323
Calabria	CZ	21.137	1.405	16.298	25.800	1.762	90.155	65.531	525	6.944	9.650	7.749	246.954
Calabria	KR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	RC	46.517	153	223.464	26.462	5.124	10.425	15.610	10.570	9.179	250.596	4.840	602.940
Calabria	VV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	AV	272.919	597	90.103	1.803.895	60.581	12.112	187.813	27.698	13.459	14.946	31.839	2.515.963
Campania	BN	56.239	224	30.645	164.326	7.524	4.256	42.858	7.805	7.109	4.755	5.085	330.825
Campania	CE	168.513	5.271	123.754	125.896	112.061	120.531	403.481	10.787	36.172	311.042	38.018	1.455.525
Campania	NA	139.775	1.682	271.248	409.705	82.726	64.260	236.977	1.476.949	48.693	74.377	63.232	2.869.622
Campania	SA	303.667	2.695	1.274.128	201.965	28.300	19.288	44.489	38.336	79.307	90.375	38.704	2.121.254
Molise	CB	37.246	3.501	384.965	84.025	10.709	50.362	20.890	5.478	18.809	793.071	4.779	1.413.834
Molise	IS	832	1.566	25.420	1.652.193	23.246	8.831	116.863	15.963	45.126	4.457	10.097	1.904.593
Puglia	BA	972.821	22.539	143.788	1.212.879	487.763	65.648	158.358	247.410	46.927	13.351	94.666	3.466.148
Puglia	BR	78.799	46.802	308.595	102.005	9.012	49.107	24.528	135.934	21.317	1.883.226	27.140	2.686.466
Puglia	FG	300.893	14.120	715.994	52.338	25.699	14.801	24.339	534.282	4.364	118.198	11.291	1.816.320
Puglia	LE	141.557	560	66.611	1.583.848	3.219	3.686	714.462	12.478	8.859	11.946	4.744	2.551.967
Puglia	TA	442.800	4.061	351.137	64.594	3.069	4.590.338	144.027	49.702	420.060	11.463	22.818	6.104,068
Sardegna	CA	9.483	215.209	118.701	14.058	20.662	282.520	85.446	20.431	75.914	999.486	15.833	1.857.743
Sardegna	NU	532	527	202.665	39.236	13.352	945	29.717	5.713	3.104	24.644	772	321.206
Sardegna	OR	14.420	102.273	643.259	47.882	15.661	1.410	21.706	7.259	13.375	9.788	7.729	884.761
Sardegna	SS	6.759	10.470	236.516	17.102	78.626	5.455	76.274	15.962	10.121	823.061	58.755	1.339.101
Sicilia	AG	237.691	34.887	129.485	24.411	5.481	3.568	24.967	938	6.160	13.337	4.907	485.832
Sicilia	CL	3.626	45.881	39.346	16.631	1.581	657	33.854	4.017	18.845	1.027.016	4.397	1.195.853
Sicilia	CT	342.907	4.269	90.533	22.480	33.380	7.000	37.789	122.301	39.270	129.398	253.432	1.082.759
Sicilia	EN	3.709	3.496	3.596	518.648	2.888	332	20.428	3.680	2.742	392.772	43.475	995.764
Sicilia	ME	123.766	160.027	307.986	56.564	4.414	242.824	13.017	26.060	12.280	109.811	5.694	1.062.444
Sicilia	PA	50.903	4.563	224.973	36.293	9.522	20.801	14.841	1.087.269	7.516	379.473	15.228	1.851.382
Sicilia	RG	294.594	8.579	43.014	7.658	8.072	5.905	11.115	2.006	20.847	77.845	2.809	482.445
Sicilia	SR	529.408	308.413	46.662	6.695	1.830	4.148	99.829	7.728	18.008	2.960.375	42.198	4.025.293
Sicilia	TP	57.086	9.486	510.767	47.100	5.418	5.392	19.398	17.608	11.694	23.022	4.406	711.376
zz	Italia	195.491	30.937	436.531	1.810.743	490.277	637.029	1.983.781	1.134.233	489.880	704.699	493.008	8.406.608

Tabella 4a. Indice di internazionalizzazione (expprovsett/popprov) 1996

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie	Totale provincia
Abruzzo	AQ	44.379	480	20.737	27.289	372.397	161.916	394.597	72.285	17.093	606.155	1.303.438	3.020.765
Abruzzo	CH	174.984	6.742	583.234	505.820	167.501	130.145	858.748	7.160.217	377.701	213.698	304.787	10.483.577
Abruzzo	PE	118.199	804	242.902	356.522	118.564	19.565	293.235	49.536	262.293	321.065	38.295	1.820.979
Abruzzo	TE	164.188	32.994	284.490	2.098.558	601.750	57.791	344.576	175.431	306.832	254.741	526.364	4.847.716
Basilicata	MT	256.753	0	25.148	318.849	602.089	11.626	37.107	14.861	21.318	721.199	33.369	2.042.317
Basilicata	PZ	32.507	56	86.008	11.300	5.822	12.104	89.530	1.059.787	8.444	143.250	7.959	1.456.767
Calabria	CS	85.383	31	21.923	31.312	8.777	553	7.248	3.251	1.643	11.062	2.551	173.734
Calabria	CZ	14.651	0	34.168	47.822	1.339	4.612	136.687	23.307	13.996	9.102	12.026	297.709
Calabria	KR	22.996	0	37.898	15.466	743	145.641	3.575	289	1.177	14.698	784	243.269
Calabria	RC	27.723	0	62.137	4.506	3.179	104	4.673	1.512	2.548	165.851	3.418	275.652
Calabria	VV	4.871	0	14.181	667	780	60	393.390	191	245	738	1.805	416.927
Campania	AV	194.841	2.041	144.871	2.794.882	154.429	44.193	130.030	138.052	78.020	50.372	19.903	3.751.634
Campania	BN	58.372	0	148.036	81.911	10.510	2.773	44.918	13.431	7.028	926	9.622	377.529
Campania	CE	171.246	102	151.536	129.261	20.133	148.423	563.751	19.038	26.299	527.199	102.737	1.859.724
Campania	NA	73.587	828	266.014	340.516	72.760	22.792	300.578	625.795	38.599	166.620	76.914	1.985.001
Campania	SA	185.118	1.963	1.011.241	95.265	49.185	38.180	70.841	28.234	99.118	136.010	112.770	1.827.925
Molise	CB	22.345	47.579	367.921	34.663	10.036	7.461	64.866	18.514	7.609	978.653	88.712	1.648.358
Molise	IS	6.450	7	33.853	4.452.796	35.613	22.360	247.928	97.897	103.782	1.328.148	17.106	6.345.937
Puglia	BA	552.684	25.480	179.687	788.259	848.839	11.087	187.183	136.849	47.222	34.274	101.935	2.913.499
Puglia	BR	95.022	3.311	154.132	102.409	20.393	12.541	187.600	109.642	25.206	814.914	47.167	1.572.338
Puglia	FG	157.988	10.070	158.615	41.755	2.375	5.568	19.840	372.131	1.641	8.964	13.929	792.876
Puglia	LE	54.806	142	142.091	1.633.203	20.960	4.740	295.064	20.500	17.287	27.829	9.135	2.225.757
Puglia	TA	170.098	1.925	112.389	67.154	7.481	3.274.889	63.802	417.070	92.593	10.797	28.270	4.246.469
Sardegna	CA	15.294	26.875	40.045	7.741	677	145.930	51.039	23.155	61.854	491.073	13.545	877.227
Sardegna	NU	5.921	6.984	94.647	74.812	36.753	53	3.468	42.031	28.328	69.190	434	362.620
Sardegna	OR	79.354	84.593	656.556	10.573	9.406	2	29.043	8.366	1.368	309	1.849	881.418
Sardegna	SS	13.016	16.810	327.323	10.513	83.641	785	31.146	24.806	13.949	476.270	13.948	1.012.208
Sicilia	AG	100.442	18.609	41.951	2.642	2.699	7.962	5.222	5.773	3.130	925	1.007	190.361
Sicilia	CL	95.452	49	42.343	538	43.600	287	78.600	739	3.881	231.736	2.069	499.293
Sicilia	CT	182.099	1.568	36.935	20.483	18.052	35.990	31.271	5.820	11.858	164.830	354.105	863.011
Sicilia	EN	11.751	81	3.703	22.995	464	0	1.193	168	129	648	58.390	99.522
Sicilia	ME	70.924	12.896	136.898	26.778	1.921	55.176	14.834	2.745	1.390	91.048	37.907	452.516
Sicilia	PA	28.223	447	92.910	14.018	3.497	8.789	16.342	882.001	6.798	73.092	16.947	1.143.062
Sicilia	RG	437.334	10.023	60.794	9.504	2.548	4.650	13.075	1.271	2.695	83.277	5.046	630.218
Sicilia	SR	215.164	98.103	11.411	10.925	2.854	30.101	183.101	130.951	100.579	922.281	35.436	1.740.907
Sicilia	TP	92.650	8.760	487.477	11.527	1.574	1.143	32.454	8.904	2.493	3.434	10.236	660.651
zz	Italia	144.214	18.538	400.173	1.407.657	383.268	489.280	1.829.444	913.620	457.175	686.635	449.493	7.179.496

Tabella 4b - Indice di internazionalizzazione (expprovsett/popprov) 1990

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie	Totale provincia
Abruzzo	AQ	31.391	3.414	15.179	53.584	98.550	31.142	98.810	15.480	14.055	111.556	10.704	483.863
Abruzzo	CH	122.642	204.284	130.836	131.751	95.318	36.185	195.521	3.351.852	72.918	51.736	98.472	4.491.515
Abruzzo	PE	12.696	185	21.572	144.339	24.863	5.971	89.243	17.100	44.309	190.280	21.455	572.013
Abruzzo	TE	37.098	631	41.101	653.500	93.478	7.857	50.739	92.230	115.304	16.145	64.095	1.172.177
Basilicata	MT	132.106	349	14.026	69.047	130.795	30.048	17.273	16.472	7.006	270.877	21.952	709.950
Basilicata	PZ	4.396	230	49.206	3.079	11.989	1.351	33.331	41.123	1.115	7.296	12.358	165.473
Calabria	CS	38.505	261	7.000	16.200	910	761	2.353	465	607	924	718	68.704
Calabria	CZ	6.059	403	4.672	7.395	505	25.843	18.784	150	1.990	2.766	2.221	70.789
Calabria	KR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	RC	13.868	46	66.620	7.889	1.528	3.108	4.654	3.151	2.736	74.709	1.443	179.752
Calabria	VV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	AV	96.361	211	31.813	636.910	21.389	4.276	66.312	9.780	4.752	5.277	11.242	888.324
Campania	BN	19.827	79	10.804	57.932	2.652	1.500	15.109	2.752	2.506	1.676	1.793	116.630
Campania	CE	49.175	1.538	36.114	36.739	32.702	35.173	117.744	3.148	10.556	90.768	11.094	424.750
Campania	NA	40.998	493	79.560	120.171	24.264	18.848	69.508	433.207	14.282	21.816	18.547	841.695
Campania	SA	98.161	871	411.864	65.285	9.148	6.235	14.381	12.392	25.636	29.214	12.511	685.698
Molise	CB	13.146	1.236	135.870	29.656	3.780	17.775	7.373	1.933	6.639	279.907	1.687	499.000
Molise	IS	295	556	9.020	586.262	8.249	3.133	41.467	5.664	16.013	1.581	3.583	675.823
Puglia	BA	333.447	7.726	49.285	415.730	167.187	22.502	54.279	84.803	16.085	4.576	32.448	1.188.068
Puglia	BR	27.493	16.329	107.667	35.589	3.144	17.133	8.558	47.427	7.437	657.047	9.469	937.293
Puglia	FG	89.137	4.183	212.108	15.505	7.613	4.385	7.210	158.277	1.293	35.015	3.345	538.072
Puglia	LE	43.363	172	20.405	485.179	986	1.129	218.860	3.822	2.714	3.659	1.453	781.742
Puglia	TA	130.626	1.198	103.586	19.055	905	1.354.150	42.488	14.662	123.918	3.382	6.731	1.800.700
Sardegna	CA	2.999	68.065	37.542	4.446	6.535	89.353	27.024	6.462	24.010	316.111	5.008	587.554
Sardegna	NU	169	167	64.350	12.458	4.239	300	9.436	1.814	986	7.825	245	101.989
Sardegna	OR	4.563	32.365	203.563	15.153	4.956	446	6.869	2.297	4.233	3.097	2.446	279.988
Sardegna	SS	2.223	3.443	77.787	5.625	25.859	1.794	25.086	5.250	3.329	270.696	19.324	440.415
Sicilia	AG	68.053	9.988	37.073	6.989	1.569	1.022	7.148	269	1.764	3.818	1.405	139.097
Sicilia	CL	881	11.152	9.563	4.042	384	160	8.228	976	4.580	249.622	1.069	290.659
Sicilia	CT	101.911	1.269	26.906	6.681	9.920	2.080	11.231	36.347	11.671	38.457	75.319	321.792
Sicilia	EN	967	911	937	135.180	753	86	5.324	959	715	102.371	11.331	259.534
Sicilia	ME	39.878	51.562	99.235	18.225	1.422	78.239	4.194	8.397	3.957	35.382	1.835	342.326
Sicilia	PA	13.779	1.235	60.900	9.825	2.578	5.631	4.017	294.324	2.035	102.724	4.122	501.170
Sicilia	RG	88.378	2.574	12.904	2.297	2.422	1.772	3.335	602	6.254	23.353	843	144.733
Sicilia	SR	160.621	93.572	14.157	2.031	555	1.258	30.288	2.345	5.464	898.172	12.803	1.221.266
Sicilia	TP	15.390	2.557	137.695	12.697	1.461	1.454	5.229	4.747	3.152	6.206	1.188	191.776
zz	Italia	73.135	11.574	163.310	677.415	183.417	238.318	742.150	424.326	183.268	263.634	184.439	3.144.985

Tabella 5a. Composizione delle esportazioni per settore-(milioni di lire) 1996

Settore	Mezzogiorno	%	Italia	%
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	2.236.370	7,65	6.929.041	2,01
Minerali	153.092	0,52	890.709	0,26
Alimentari, Bevande e Tabacco	3.377.777	11,55	19.227.101	5,57
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	5.386.712	18,42	67.633.691	19,61
Legno, carta, sughero	1.874.282	6,41	18.414.861	5,34
Mettallurgia	2.064.070	7,06	23.508.443	6,81
Macchine	2.641.605	9,03	87.899.291	25,48
Mezzi di trasporto	5.992.292	20,49	43.896.704	12,73
Metalmeccanica	739.793	2,53	21.965.868	6,37
Chimica	3.279.140	11,21	32.990.766	9,56
Manifatture varie	1.500.381	5,13	21.596.791	6,26
Totale settori considerati	29.245.514	100,00	344.953.267	100,00

Tabella 5b. Composizione delle esportazioni per settore-(milioni di lire) 1990

Settore	Mezzogiorno	%	Italia	%
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	1.447.349.587	10,26	4.164.145.356	2,33
Minerali	251.721.998	1,78	658.985.223	0,37
Alimentari, Bevande e Tabacco	1.629.505.405	11,55	9.298.553.729	5,19
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	2.296.363.761	16,27	38.570.626.879	21,54
Legno, carta, sughero	555.312.516	3,94	10.443.382.938	5,83
Mettallurgia	1.149.391.197	8,15	13.569.350.018	7,58
Macchine	916.784.393	6,50	42.256.528.137	23,60
Mezzi di trasporto	3.412.721.181	24,18	24.160.299.126	13,49
Metalmeccanica	320.262.823	2,27	10.434.929.721	5,83
Chimica	1.798.044.400	12,74	15.010.804.008	8,38
Manifatture varie	334.109.859	2,37	10.501.562.047	5,86
Totale settori considerati	14.111.567.120	100,00	179.069.167.182	100,00

Tabella 6a. Indici di specializzazione dell'export del Mezzogiorno nel 1996

Settore	Indice
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	3,81
Minerali	2,03
Alimentari, Bevande e Tabacco	2,07
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	0,94
Legno, carta, sughero	1,2
Metallurgia	1,04
Macchine	0,35
Mezzi di trasporto	1,61
Metalmeccanica	0,4
Chimica	1,17
Manifatture varie	0,82

Tabella 6b. Indici di specializzazione dell'export del Mezzogiorno nel 1990

Settore	Indice
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	4,41
Minerali	4,85
Alimentari,Bevande e Tabacco	2,22
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	0,76
Legno,carta,sughero	0,67
Mettallurgia	1,07
Macchine	0,28
Mezzi di trasporto	1,79
Metalmeccanica	0,39
Chimica	1,52
Manifatture varie	0,40

Tabella 7a. Indice di specializzazione merceologica rispetto al Paese: (expprovsett/expprovtot)/(expnazsett/expnaztot) 1996

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie
Abruzzo	AQ	0,73	0,06	0,12	0,05	2,31	0,79	0,51	0,19	0,09	2,10	6,89
Abruzzo	CH	0,83	0,25	1,00	0,25	0,30	0,18	0,32	5,37	0,57	0,21	0,46
Abruzzo	PE	3,23	0,17	2,39	1,00	1,22	0,16	0,63	0,21	2,26	1,84	0,34
Abruzzo	TE	1,69	2,64	1,05	2,21	2,33	0,17	0,28	0,28	0,99	0,55	1,73
Basilicata	MT	6,26	0,00	0,22	0,80	5,52	0,08	0,07	0,06	0,16	3,69	0,26
Basilicata	PZ	1,11	0,01	1,06	0,04	0,07	0,12	0,24	5,72	0,09	1,03	0,09
Calabria	CS	24,47	0,07	2,26	0,92	0,95	0,05	0,16	0,15	0,15	0,67	0,23
Calabria	CZ	2,45	0,00	2,06	0,82	0,08	0,23	1,80	0,62	0,74	0,32	0,65
Calabria	KR	4,71	0,00	2,79	0,32	0,06	8,78	0,06	0,01	0,08	0,63	0,05
Calabria	RC	5,01	0,00	4,04	0,08	0,22	0,01	0,07	0,04	0,15	6,29	0,20
Calabria	VV	0,58	0,00	0,61	0,01	0,04	0,00	3,70	0,00	0,01	0,02	0,07
Campania	AV	2,59	0,21	0,69	3,80	0,77	0,17	0,14	0,29	0,33	0,14	0,08
Campania	BN	7,70	0,00	7,03	1,11	0,52	0,11	0,47	0,28	0,29	0,03	0,41
Campania	CE	4,58	0,02	1,46	0,35	0,20	1,17	1,19	0,08	0,22	2,96	0,88
Campania	NA	1,85	0,16	2,40	0,87	0,69	0,17	0,59	2,48	0,31	0,88	0,62
Campania	SA	5,04	0,42	9,93	0,27	0,50	0,31	0,15	0,12	0,85	0,78	0,99
Molise	CB	0,67	11,18	4,00	0,11	0,11	0,07	0,15	0,09	0,07	6,21	0,86
Molise	IS	0,05	0,00	0,10	3,58	0,11	0,05	0,15	0,12	0,26	2,19	0,04
Puglia	BA	9,44	3,39	1,11	1,38	5,46	0,06	0,25	0,37	0,25	0,12	0,56
Puglia	BR	3,01	0,82	1,76	0,33	0,24	0,12	0,47	0,55	0,25	5,42	0,48
Puglia	FG	9,92	4,92	3,59	0,27	0,06	0,10	0,10	3,69	0,03	0,12	0,28
Puglia	LE	1,23	0,02	1,15	3,74	0,18	0,03	0,52	0,07	0,12	0,13	0,07
Puglia	TA	1,99	0,18	0,47	0,08	0,03	11,32	0,06	0,77	0,34	0,03	0,11
Sardegna	CA	0,87	11,86	0,82	0,05	0,01	2,44	0,23	0,21	1,11	5,85	0,25
Sardegna	NU	0,81	7,46	4,68	1,05	1,90	0,00	0,04	0,91	1,23	2,00	0,02
Sardegna	OR	4,48	37,17	13,36	0,06	0,20	0,00	0,13	0,07	0,02	0,00	0,03
Sardegna	SS	0,64	6,43	5,80	0,05	1,55	0,01	0,12	0,19	0,22	4,92	0,22
Sicilia	AG	26,27	37,86	3,95	0,07	0,27	0,61	0,11	0,24	0,26	0,05	0,08
Sicilia	CL	9,52	0,04	1,52	0,01	1,64	0,01	0,62	0,01	0,12	4,85	0,07
Sicilia	CT	10,50	0,70	0,77	0,12	0,39	0,61	0,14	0,05	0,22	2,00	6,55
Sicilia	EN	5,88	0,32	0,67	1,18	0,09	0,00	0,05	0,01	0,02	0,07	9,37
Sicilia	ME	7,80	11,04	5,43	0,30	0,08	1,79	0,13	0,05	0,05	2,10	1,34
Sicilia	PA	1,23	0,15	1,46	0,06	0,06	0,11	0,06	6,06	0,09	0,67	0,24
Sicilia	RG	34,55	6,16	1,73	0,08	0,08	0,11	0,08	0,02	0,07	1,38	0,13
Sicilia	SR	6,15	21,82	0,12	0,03	0,03	0,25	0,41	0,59	0,91	5,54	0,33
Sicilia	TP	6,98	5,14	13,24	0,09	0,04	0,03	0,19	0,11	0,06	0,05	0,25

Tabella 7b - Indice di specializzazione merceologica rispetto al Paese: (expprovsett/expprovtot)/(expnazsett/expnaztot) 1990

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie
Abruzzo	AQ	2,79	1,92	0,60	0,51	3,49	0,85	0,87	0,24	0,50	2,75	0,38
Abruzzo	CH	1,17	12,36	0,56	0,14	0,36	0,11	0,18	5,53	0,28	0,14	0,37
Abruzzo	PE	0,95	0,09	0,73	1,17	0,75	0,14	0,66	0,22	1,33	3,97	0,64
Abruzzo	TE	1,36	0,15	0,68	2,59	1,37	0,09	0,18	0,58	1,69	0,16	0,93
Basilicata	MT	8,00	0,13	0,38	0,45	3,16	0,56	0,10	0,17	0,17	4,55	0,53
Basilicata	PZ	1,14	0,38	5,73	0,09	1,24	0,11	0,85	1,84	0,12	0,53	1,27
Calabria	CS	24,10	1,03	1,96	1,09	0,23	0,15	0,15	0,05	0,15	0,16	0,18
Calabria	CZ	3,68	1,55	1,27	0,49	0,12	4,82	1,12	0,02	0,48	0,47	0,54
Calabria	KR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	RC	3,32	0,07	7,14	0,20	0,15	0,23	0,11	0,13	0,26	4,96	0,14
Calabria	VV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	AV	4,66	0,06	0,69	3,33	0,41	0,06	0,32	0,08	0,09	0,07	0,22
Campania	BN	7,31	0,18	1,78	2,31	0,39	0,17	0,55	0,17	0,37	0,17	0,26
Campania	CE	4,98	0,98	1,64	0,40	1,32	1,09	1,17	0,05	0,43	2,55	0,45
Campania	NA	2,09	0,16	1,82	0,66	0,49	0,30	0,35	3,81	0,29	0,31	0,38
Campania	SA	6,16	0,35	11,57	0,44	0,23	0,12	0,09	0,13	0,64	0,51	0,31
Molise	CB	1,13	0,67	5,24	0,28	0,13	0,47	0,06	0,03	0,23	6,69	0,06
Molise	IS	0,02	0,22	0,26	4,03	0,21	0,06	0,26	0,06	0,41	0,03	0,09
Puglia	BA	12,07	1,77	0,80	1,62	2,41	0,25	0,19	0,53	0,23	0,05	0,47
Puglia	BR	1,26	4,73	2,21	0,18	0,06	0,24	0,04	0,38	0,14	8,36	0,17
Puglia	FG	7,12	2,11	7,59	0,13	0,24	0,11	0,06	2,18	0,04	0,78	0,11
Puglia	LE	2,39	0,06	0,50	2,88	0,02	0,02	1,19	0,04	0,06	0,06	0,03
Puglia	TA	3,12	0,18	1,11	0,05	0,01	9,92	0,10	0,06	1,18	0,02	0,06
Sardegna	CA	0,22	31,48	1,23	0,04	0,19	2,01	0,19	0,08	0,70	6,42	0,15
Sardegna	NU	0,07	0,45	12,15	0,57	0,71	0,04	0,39	0,13	0,17	0,92	0,04
Sardegna	OR	0,70	31,41	14,00	0,25	0,30	0,02	0,10	0,06	0,26	0,13	0,15
Sardegna	SS	0,22	2,12	3,40	0,06	1,01	0,05	0,24	0,09	0,13	7,33	0,75
Sicilia	AG	21,04	19,51	5,13	0,23	0,19	0,10	0,22	0,01	0,22	0,33	0,17
Sicilia	CL	0,13	10,43	0,63	0,06	0,02	0,01	0,12	0,02	0,27	10,25	0,06
Sicilia	CT	13,62	1,07	1,61	0,10	0,53	0,09	0,15	0,84	0,62	1,43	3,99
Sicilia	EN	0,16	0,95	0,07	2,42	0,05	0,00	0,09	0,03	0,05	4,71	0,74
Sicilia	ME	5,01	40,93	5,58	0,25	0,07	3,02	0,05	0,18	0,20	1,23	0,09
Sicilia	PA	1,18	0,67	2,34	0,09	0,09	0,15	0,03	4,35	0,07	2,45	0,14
Sicilia	RG	26,26	4,83	1,72	0,07	0,29	0,16	0,10	0,03	0,74	1,92	0,10
Sicilia	SR	5,66	20,82	0,22	0,01	0,01	0,01	0,11	0,01	0,08	8,77	0,18
Sicilia	TP	3,45	3,62	13,83	0,31	0,13	0,10	0,12	0,18	0,28	0,39	0,11

Tabella 8a. Indice di specializzazione merceologica rispetto al Sud: (expprovsett/expprovtot)/(expsudsett/exptotsud) 1996

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie
Abruzzo	AQ	0,19	0,03	0,06	0,05	1,92	0,76	1,45	0,12	0,22	1,79	8,41
Abruzzo	CH	0,22	0,12	0,48	0,26	0,25	0,18	0,91	3,33	1,42	0,18	0,57
Abruzzo	PE	0,85	0,08	1,15	1,06	1,02	0,15	1,78	0,13	5,69	1,57	0,41
Abruzzo	TE	0,44	1,30	0,51	2,35	1,94	0,17	0,79	0,18	2,50	0,47	2,12
Basilicata	MT	1,64	0,00	0,11	0,85	4,60	0,08	0,20	0,04	0,41	3,15	0,32
Basilicata	PZ	0,29	0,01	0,51	0,04	0,06	0,12	0,68	3,55	0,23	0,88	0,11
Calabria	CS	6,43	0,03	1,09	0,98	0,79	0,05	0,46	0,09	0,37	0,57	0,29
Calabria	CZ	0,64	0,00	0,99	0,87	0,07	0,22	5,08	0,38	1,86	0,27	0,79
Calabria	KR	1,24	0,00	1,35	0,35	0,05	8,48	0,16	0,01	0,19	0,54	0,06
Calabria	RC	1,32	0,00	1,95	0,09	0,18	0,01	0,19	0,03	0,37	5,37	0,24
Calabria	VV	0,15	0,00	0,29	0,01	0,03	0,00	10,45	0,00	0,02	0,02	0,08
Campania	AV	0,68	0,10	0,33	4,04	0,64	0,17	0,38	0,18	0,82	0,12	0,10
Campania	BN	2,02	0,00	3,40	1,18	0,43	0,10	1,32	0,17	0,74	0,02	0,50
Campania	CE	1,20	0,01	0,71	0,38	0,17	1,13	3,36	0,05	0,56	2,53	1,08
Campania	NA	0,48	0,08	1,16	0,93	0,57	0,16	1,68	1,54	0,77	0,75	0,76
Campania	SA	1,32	0,21	4,79	0,28	0,42	0,30	0,43	0,08	2,14	0,66	1,20
Molise	CB	0,18	5,51	1,93	0,11	0,10	0,06	0,44	0,05	0,18	5,30	1,05
Molise	IS	0,01	0,00	0,05	3,81	0,09	0,05	0,43	0,08	0,65	1,87	0,05
Puglia	BA	2,48	1,67	0,53	1,47	4,55	0,05	0,71	0,23	0,64	0,10	0,68
Puglia	BR	0,79	0,40	0,85	0,35	0,20	0,11	1,32	0,34	0,63	4,62	0,58
Puglia	FG	2,61	2,43	1,73	0,29	0,05	0,10	0,28	2,29	0,08	0,10	0,34
Puglia	LE	0,32	0,01	0,55	3,98	0,15	0,03	1,47	0,04	0,31	0,11	0,08
Puglia	TA	0,52	0,09	0,23	0,09	0,03	10,93	0,17	0,48	0,86	0,02	0,13
Sardegna	CA	0,23	5,85	0,40	0,05	0,01	2,36	0,64	0,13	2,79	4,99	0,30
Sardegna	NU	0,21	3,68	2,26	1,12	1,58	0,00	0,11	0,57	3,09	1,70	0,02
Sardegna	OR	1,18	18,33	6,45	0,07	0,17	0,00	0,36	0,05	0,06	0,00	0,04
Sardegna	SS	0,17	3,17	2,80	0,06	1,29	0,01	0,34	0,12	0,54	4,20	0,27
Sicilia	AG	6,90	18,67	1,91	0,08	0,22	0,59	0,30	0,15	0,65	0,04	0,10
Sicilia	CL	2,50	0,02	0,73	0,01	1,36	0,01	1,74	0,01	0,31	4,14	0,08
Sicilia	CT	2,76	0,35	0,37	0,13	0,33	0,59	0,40	0,03	0,54	1,70	8,00
Sicilia	EN	1,54	0,16	0,32	1,25	0,07	0,00	0,13	0,01	0,05	0,06	11,44
Sicilia	ME	2,05	5,44	2,62	0,32	0,07	1,73	0,36	0,03	0,12	1,79	1,63
Sicilia	PA	0,32	0,07	0,70	0,07	0,05	0,11	0,16	3,77	0,24	0,57	0,29
Sicilia	RG	9,07	3,04	0,84	0,08	0,06	0,10	0,23	0,01	0,17	1,18	0,16
Sicilia	SR	1,62	10,76	0,06	0,03	0,03	0,24	1,16	0,37	2,28	4,72	0,40
Sicilia	TP	1,83	2,53	6,39	0,09	0,04	0,02	0,54	0,07	0,15	0,05	0,30

Tabella 8b - Indice di specializzazione merceologica rispetto al Sud: (expprovsett/expprovtot)/(expsudsett/expsudtot) 1990

		Agricoltura	Minerali	Alimentari	Tessile	Legno	Mettallurgia	Macchine	Mezzi di trasporto	Metalmeccanica	Chimica	Manifatture varie
Abruzzo	AQ	0,63	0,40	0,27	0,68	5,18	0,79	3,14	0,13	1,28	1,81	0,93
Abruzzo	CH	0,27	2,55	0,25	0,18	0,54	0,10	0,67	3,09	0,72	0,09	0,93
Abruzzo	PE	0,22	0,02	0,33	1,55	1,10	0,13	2,40	0,12	3,41	2,61	1,58
Abruzzo	TE	0,31	0,03	0,30	3,43	2,03	0,08	0,67	0,33	4,33	0,11	2,31
Basilicata	MT	1,81	0,03	0,17	0,60	4,68	0,52	0,37	0,10	0,43	2,99	1,31
Basilicata	PZ	0,26	0,08	2,58	0,11	1,84	0,10	3,10	1,03	0,30	0,35	3,15
Calabria	CS	5,46	0,21	0,88	1,45	0,34	0,14	0,53	0,03	0,39	0,11	0,44
Calabria	CZ	0,83	0,32	0,57	0,64	0,18	4,48	4,08	0,01	1,24	0,31	1,33
Calabria	KR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	RC	0,75	0,01	3,21	0,27	0,22	0,21	0,40	0,07	0,67	3,26	0,34
Calabria	VV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	AV	1,06	0,01	0,31	4,41	0,61	0,06	1,15	0,05	0,24	0,05	0,53
Campania	BN	1,66	0,04	0,80	3,05	0,58	0,16	1,99	0,10	0,95	0,11	0,65
Campania	CE	1,13	0,20	0,74	0,53	1,96	1,02	4,27	0,03	1,10	1,68	1,10
Campania	NA	0,47	0,03	0,82	0,88	0,73	0,27	1,27	2,13	0,75	0,20	0,93
Campania	SA	1,40	0,07	5,20	0,59	0,34	0,11	0,32	0,07	1,65	0,33	0,77
Molise	CB	0,26	0,14	2,36	0,37	0,19	0,44	0,23	0,02	0,59	4,40	0,14
Molise	IS	0,00	0,05	0,12	5,33	0,31	0,06	0,94	0,03	1,04	0,02	0,22
Puglia	BA	2,74	0,36	0,36	2,15	3,58	0,23	0,70	0,30	0,60	0,03	1,15
Puglia	BR	0,29	0,98	0,99	0,23	0,09	0,22	0,14	0,21	0,35	5,50	0,43
Puglia	FG	1,62	0,44	3,41	0,18	0,36	0,10	0,21	1,22	0,11	0,51	0,26
Puglia	LE	0,54	0,01	0,23	3,81	0,03	0,02	4,31	0,02	0,15	0,04	0,08
Puglia	TA	0,71	0,04	0,50	0,07	0,01	9,23	0,36	0,03	3,03	0,01	0,16
Sardegna	CA	0,05	6,49	0,55	0,05	0,28	1,87	0,71	0,05	1,80	4,22	0,36
Sardegna	NU	0,02	0,09	5,46	0,75	1,06	0,04	1,42	0,07	0,43	0,60	0,10
Sardegna	OR	0,16	6,48	6,30	0,33	0,45	0,02	0,38	0,03	0,67	0,09	0,37
Sardegna	SS	0,05	0,44	1,53	0,08	1,49	0,05	0,88	0,05	0,33	4,82	1,85
Sicilia	AG	4,77	4,03	2,31	0,31	0,29	0,09	0,79	0,01	0,56	0,22	0,43
Sicilia	CL	0,03	2,15	0,28	0,09	0,03	0,01	0,44	0,01	0,69	6,74	0,16
Sicilia	CT	3,09	0,22	0,72	0,13	0,78	0,08	0,54	0,47	1,60	0,94	9,89
Sicilia	EN	0,04	0,20	0,03	3,20	0,07	0,00	0,32	0,02	0,12	3,10	1,84
Sicilia	ME	1,14	8,44	2,51	0,33	0,11	2,81	0,19	0,10	0,51	0,81	0,23
Sicilia	PA	0,27	0,14	1,05	0,12	0,13	0,14	0,12	2,43	0,18	1,61	0,35
Sicilia	RG	5,95	1,00	0,77	0,10	0,43	0,15	0,35	0,02	1,90	1,27	0,25
Sicilia	SR	1,28	4,30	0,10	0,01	0,01	0,01	0,38	0,01	0,20	5,77	0,44
Sicilia	TP	0,78	0,75	6,22	0,41	0,19	0,09	0,42	0,10	0,72	0,25	0,26

Tabella 9a. Indice di specializzazione geografica rispetto al Paese: (expprovarea/expprovtot)/(expnazarea/expnaztot) 1996

		UE	EFTA	Europa EST	Nord America	Altri industriali	Nord Africa e ME	Resto Africa	Resto America	Oceania	NIC	Resto ASIA	Porto Franco
Abruzzo	AQ	1,09	0,13	0,15	1,29	0,91	0,20	0,06	0,20	0,41	4,11	0,09	0,00
Abruzzo	CH	1,53	0,47	0,41	0,48	0,37	0,39	0,16	0,25	0,12	0,12	0,17	0,11
Abruzzo	PE	1,01	0,80	1,43	0,86	0,63	1,62	0,57	0,70	0,22	0,64	0,99	0,30
Abruzzo	TE	1,11	0,72	2,21	0,57	0,62	0,97	0,55	0,30	0,87	0,36	0,54	0,08
Basilicata	MT	1,37	1,02	0,18	0,47	0,79	1,13	0,59	0,17	0,23	0,38	0,43	0,10
Basilicata	PZ	0,79	2,27	1,97	2,10	0,99	0,90	0,27	0,07	0,30	0,91	0,16	0,00
Calabria	CS	1,37	1,02	0,68	0,66	0,30	0,48	0,34	0,39	0,00	0,24	0,52	0,02
Calabria	CZ	0,65	1,57	0,45	0,58	0,46	1,39	0,49	5,35	0,00	0,21	3,49	0,89
Calabria	KR	0,75	0,46	1,40	0,19	0,53	6,77	0,00	0,06	0,00	0,47	0,15	0,22
Calabria	RC	1,23	0,47	1,36	0,75	0,54	0,44	0,33	0,15	0,00	0,36	1,28	0,24
Calabria	VV	0,03	0,24	2,14	0,35	0,11	5,02	0,00	4,42	0,00	0,00	6,31	4,03
Campania	AV	0,61	0,12	0,34	0,48	1,11	1,56	0,46	0,14	0,01	8,31	0,21	0,01
Campania	BN	1,17	0,25	1,35	1,02	0,79	1,07	0,49	1,11	1,26	0,24	0,09	0,14
Campania	CE	1,10	0,73	0,99	1,39	0,35	0,62	0,73	0,86	0,30	0,64	0,99	0,27
Campania	NA	0,86	1,33	0,69	1,75	0,69	0,87	1,76	0,79	0,39	1,05	1,52	4,09
Campania	SA	1,07	0,94	0,57	0,55	1,53	1,39	6,54	0,44	1,01	0,37	0,72	0,45
Molise	CB	1,01	2,49	0,35	1,99	2,57	0,25	0,66	0,32	0,00	0,43	0,21	0,01
Molise	IS	1,07	0,95	0,35	1,04	2,17	0,62	0,19	0,60	14,07	1,90	0,33	0,19
Puglia	BA	1,10	0,75	0,99	2,01	0,82	0,60	0,35	0,32	0,66	0,49	0,38	0,42
Puglia	BR	1,07	0,17	0,87	2,12	0,42	1,47	0,90	0,36	0,65	0,11	0,43	2,04
Puglia	FG	1,44	0,35	1,56	0,11	0,20	0,23	0,15	0,39	0,00	0,12	0,30	0,03
Puglia	LE	1,03	0,76	2,69	1,17	0,13	0,53	0,69	0,48	0,01	0,11	0,53	0,51
Puglia	TA	0,54	2,20	0,97	2,14	0,10	2,00	0,16	0,45	0,00	1,18	2,77	7,36
Sardegna	CA	0,54	0,06	3,95	0,54	0,19	3,89	1,69	0,76	0,00	0,12	1,15	2,63
Sardegna	NU	1,09	0,33	0,30	0,35	0,01	1,64	3,94	0,01	0,00	1,48	2,32	0,23
Sardegna	OR	0,40	0,07	1,10	0,18	0,23	11,00	0,08	0,02	0,00	0,14	0,44	0,39
Sardegna	SS	0,94	0,64	0,40	2,43	0,18	2,37	0,18	0,44	0,00	0,18	0,99	1,54
Sicilia	AG	1,41	0,47	0,24	0,27	0,72	2,09	0,16	0,20	0,00	0,03	0,03	0,13
Sicilia	CL	0,83	0,19	0,28	0,06	0,01	7,07	2,03	0,03	0,00	0,00	0,44	11,06
Sicilia	CT	1,03	1,01	0,72	0,31	0,29	1,25	0,56	0,22	0,02	0,76	3,25	3,87
Sicilia	EN	1,06	0,45	0,42	0,77	0,45	0,85	10,55	0,19	0,00	1,66	0,22	0,00
Sicilia	ME	1,16	0,90	0,40	0,91	1,14	0,77	1,47	0,12	0,52	0,43	0,21	17,69
Sicilia	PA	1,29	0,30	0,27	0,48	0,90	1,41	2,16	0,84	0,01	0,07	0,48	3,22
Sicilia	RG	1,42	0,53	0,22	0,80	0,11	1,42	0,31	0,05	0,00	0,13	0,21	0,20
Sicilia	SR	0,49	0,14	0,66	0,48	0,06	4,43	2,46	3,25	0,00	0,14	2,62	18,65
Sicilia	TP	0,88	0,08	0,69	0,35	1,12	0,89	3,15	2,13	0,00	0,96	3,30	2,44

Tabella 9b - Indice di specializzazione geografica rispetto al Paese:(expprovsett/expprovtot)/(expnazsett/expnaztot) 1990

		UE	EFTA	Europa EST	Nord America	Altri industriali	Nord Africa e ME	Resto America	Oceania	NIC	Resto ASIA	Porto Franco
Abruzzo	AQ	1,09	0,22	0,37	0,79	2,93	0,56	2,86	0,00	0,32	0,68	0,06
Abruzzo	CH	1,43	0,65	0,28	0,26	0,16	0,22	0,20	0,12	0,14	0,08	0,10
Abruzzo	PE	0,95	0,74	1,24	1,07	0,42	0,68	1,72	0,14	1,87	1,53	3,29
Abruzzo	TE	1,13	1,07	0,78	0,76	1,16	0,41	0,32	0,03	0,42	1,44	0,14
Basilicata	MT	1,32	0,53	0,66	0,38	0,26	0,59	0,17	0,16	0,36	0,57	0,01
Basilicata	PZ	0,86	0,36	0,46	1,56	0,72	2,34	0,30	0,25	2,84	0,31	0,00
Calabria	CS	1,34	0,67	0,50	0,60	0,28	0,20	0,34	0,00	0,36	0,37	0,23
Calabria	CZ	0,77	0,44	0,10	0,24	0,17	3,58	4,41	0,00	0,31	2,46	8,33
Calabria	KR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	RC	1,25	0,76	1,07	0,66	0,35	0,30	0,02	0,19	0,28	0,89	0,42
Calabria	VV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	AV	0,86	0,31	0,71	1,36	0,86	1,14	0,25	7,73	0,01	4,81	3,00
Campania	BN	0,85	3,82	1,75	0,73	0,33	0,85	1,48	23,29	0,00	0,16	1,17
Campania	CE	1,02	0,68	0,48	1,78	0,27	0,44	0,65	18,03	0,97	0,60	8,44
Campania	NA	0,93	0,77	0,36	2,12	0,67	0,77	1,40	19,65	0,46	0,52	7,75
Campania	SA	1,09	1,01	0,40	0,33	0,63	0,96	3,24	6,70	0,00	0,34	13,61
Molise	CB	1,10	0,34	0,28	2,00	1,28	0,74	0,05	0,00	0,18	0,22	0,48
Molise	IS	0,90	0,32	1,82	0,58	1,44	2,58	0,11	0,00	1,59	0,33	0,14
Puglia	BA	1,10	0,83	0,86	1,40	0,25	0,82	0,06	0,06	0,36	0,78	0,77
Puglia	BR	1,09	1,20	0,34	0,71	0,09	0,98	0,14	0,00	1,97	1,16	1,96
Puglia	FG	0,91	0,30	0,39	0,24	0,09	5,13	0,39	0,00	0,13	0,18	0,13
Puglia	LE	1,09	1,20	0,53	1,04	0,17	0,71	2,08	1,39	0,75	0,59	0,08
Puglia	TA	0,73	1,58	0,46	1,16	0,05	2,18	0,79	0,01	0,13	3,93	9,45
Sardegna	CA	1,07	0,04	1,23	0,52	0,10	1,70	0,58	0,00	1,25	1,31	2,35
Sardegna	NU	0,86	0,51	0,08	0,23	0,03	0,41	0,07	0,00	11,44	0,78	0,78
Sardegna	OR	0,34	0,12	0,02	0,46	0,31	10,18	0,20	0,00	0,62	0,05	0,01
Sardegna	SS	0,77	0,81	0,25	1,37	0,16	2,47	1,66	0,00	3,47	0,86	1,20
Sicilia	AG	1,35	0,52	0,03	0,58	0,16	0,61	0,13	0,00	0,08	0,70	0,02
Sicilia	CL	0,87	0,54	0,90	2,13	0,09	2,71	0,03	0,00	0,26	0,16	0,34
Sicilia	CT	0,85	1,58	2,28	0,41	0,16	2,53	0,10	0,03	0,89	0,91	1,80
Sicilia	EN	0,39	0,10	0,08	1,07	0,17	4,96	0,19	0,33	9,79	0,22	0,00
Sicilia	ME	1,02	0,52	0,50	1,52	0,60	1,33	0,05	0,04	0,90	1,16	1,27
Sicilia	PA	1,10	0,65	0,51	0,86	0,53	1,51	0,24	0,00	0,93	0,49	2,65
Sicilia	RG	1,22	0,33	0,33	1,53	0,08	0,80	0,15	0,00	0,15	0,22	0,11
Sicilia	SR	0,71	0,05	0,61	1,19	0,19	4,18	1,16	0,00	0,92	1,28	7,57
Sicilia	TP	0,86	0,09	0,31	0,98	1,08	0,68	5,10	12,97	0,62	3,98	1,00

Tabella 10a. Indice di specializzazione geografica rispetto al Sud: (expprovarea/expprovtot)/(expsudarea/expsudtot) 1996

		UE	EFTA	Europa EST	Nord America	Altri industriali	Nord Africa e MO	Resto Africa	Resto America	Oceania	NIC	Resto ASIA	Porto Franco
Abruzzo	AQ	1,12	0,17	0,15	1,15	1,29	0,14	0,05	0,29	0,88	4,05	0,09	0,00
Abruzzo	CH	1,58	0,60	0,41	0,42	0,52	0,27	0,14	0,37	0,25	0,12	0,17	0,03
Abruzzo	PE	1,04	1,03	1,43	0,76	0,89	1,14	0,47	1,01	0,48	0,63	0,97	0,09
Abruzzo	TE	1,14	0,93	2,21	0,50	0,87	0,69	0,45	0,44	1,87	0,36	0,53	0,03
Basilicata	MT	1,42	1,31	0,18	0,41	1,13	0,79	0,49	0,24	0,48	0,38	0,41	0,03
Basilicata	PZ	0,82	2,93	1,97	1,86	1,40	0,64	0,22	0,10	0,64	0,90	0,15	0,00
Calabria	CS	1,41	1,31	0,68	0,58	0,42	0,34	0,28	0,57	0,00	0,23	0,51	0,01
Calabria	CZ	0,67	2,03	0,45	0,51	0,65	0,98	0,40	7,76	0,00	0,21	3,40	0,29
Calabria	KR	0,77	0,60	1,40	0,17	0,75	4,77	0,00	0,09	0,00	0,46	0,15	0,07
Calabria	RC	1,27	0,60	1,36	0,67	0,77	0,31	0,27	0,22	0,00	0,36	1,25	0,08
Calabria	VV	0,04	0,31	2,14	0,31	0,15	3,54	0,00	6,41	0,00	0,00	6,14	1,29
Campania	AV	0,63	0,15	0,34	0,43	1,57	1,10	0,38	0,21	0,01	8,19	0,20	0,00
Campania	BN	1,21	0,32	1,35	0,90	1,12	0,75	0,41	1,62	2,69	0,24	0,08	0,04
Campania	CE	1,14	0,94	0,99	1,23	0,49	0,43	0,60	1,25	0,64	0,63	0,97	0,09
Campania	NA	0,89	1,72	0,69	1,55	0,98	0,62	1,45	1,15	0,85	1,04	1,48	1,31
Campania	SA	1,10	1,21	0,57	0,49	2,17	0,98	5,39	0,64	2,17	0,37	0,70	0,14
Molise	CB	1,05	3,20	0,35	1,77	3,63	0,17	0,54	0,47	0,00	0,42	0,20	0,00
Molise	IS	1,11	1,22	0,35	0,92	3,08	0,43	0,16	0,87	30,11	1,87	0,32	0,06
Puglia	BA	1,13	0,96	0,99	1,79	1,16	0,42	0,29	0,47	1,42	0,48	0,37	0,13
Puglia	BR	1,11	0,22	0,87	1,89	0,60	1,04	0,74	0,52	1,39	0,11	0,42	0,65
Puglia	FG	1,49	0,45	1,56	0,10	0,28	0,16	0,12	0,57	0,00	0,12	0,29	0,01
Puglia	LE	1,07	0,98	2,69	1,04	0,19	0,37	0,57	0,69	0,01	0,11	0,51	0,16
Puglia	TA	0,56	2,84	0,97	1,90	0,15	1,41	0,13	0,65	0,00	1,17	2,70	2,36
Sardegna	CA	0,55	0,07	3,95	0,48	0,28	2,75	1,39	1,10	0,00	0,12	1,12	0,84
Sardegna	NU	1,12	0,43	0,30	0,31	0,01	1,15	3,25	0,01	0,00	1,46	2,26	0,07
Sardegna	OR	0,42	0,09	1,10	0,16	0,32	7,76	0,07	0,03	0,00	0,14	0,43	0,12
Sardegna	SS	0,97	0,83	0,40	2,16	0,25	1,67	0,15	0,64	0,00	0,18	0,97	0,49
Sicilia	AG	1,46	0,60	0,24	0,24	1,03	1,47	0,13	0,29	0,00	0,03	0,03	0,04
Sicilia	CL	0,86	0,25	0,28	0,05	0,01	4,98	1,67	0,05	0,00	0,00	0,43	3,54
Sicilia	CT	1,07	1,30	0,72	0,28	0,42	0,88	0,46	0,31	0,05	0,75	3,16	1,24
Sicilia	EN	1,09	0,58	0,42	0,68	0,63	0,60	8,69	0,28	0,00	1,63	0,21	0,00
Sicilia	ME	1,20	1,16	0,40	0,81	1,61	0,54	1,21	0,17	1,11	0,42	0,20	5,67
Sicilia	PA	1,34	0,39	0,27	0,43	1,27	0,99	1,78	1,21	0,02	0,07	0,46	1,03
Sicilia	RG	1,46	0,69	0,22	0,71	0,16	1,00	0,26	0,07	0,00	0,12	0,20	0,06
Sicilia	SR	0,51	0,18	0,66	0,42	0,08	3,13	2,02	4,70	0,00	0,14	2,55	5,97
Sicilia	TP	0,91	0,10	0,69	0,31	1,58	0,63	2,59	3,08	0,00	0,95	3,21	0,78

Tabella 10b - Indice di specializzazione geografica rispetto al Sud: (Expprovsett/expprovtot)/(Expsudsett/expsudtot) 1990

		UE	EFTA	Europa EST	Nord America	Altri industriali	Nord Africa e MO	Resto America	Oceania	NIC	Resto ASIA	Porto Franco
Abruzzo	AQ	1,08	0,34	0,61	0,72	8,04	0,35	3,29	0,00	0,47	0,65	0,01
Abruzzo	CH	1,43	0,98	0,46	0,24	0,44	0,14	0,23	0,03	0,20	0,08	0,02
Abruzzo	PE	0,94	1,12	2,04	0,98	1,14	0,43	1,98	0,04	2,70	1,45	0,79
Abruzzo	TE	1,13	1,62	1,28	0,69	3,19	0,26	0,37	0,01	0,61	1,37	0,03
Basilicata	MT	1,31	0,80	1,08	0,35	0,72	0,37	0,19	0,04	0,51	0,54	0,00
Basilicata	PZ	0,86	0,55	0,75	1,43	1,96	1,47	0,34	0,06	4,11	0,30	0,00
Calabria	CS	1,33	1,01	0,81	0,55	0,76	0,13	0,39	0,00	0,52	0,35	0,05
Calabria	CZ	0,77	0,66	0,16	0,22	0,47	2,26	5,09	0,00	0,45	2,34	2,00
Calabria	KR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Calabria	RC	1,24	1,15	1,76	0,61	0,97	0,19	0,02	0,05	0,41	0,85	0,10
Calabria	VV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Campania	AV	0,86	0,46	1,17	1,24	2,35	0,72	0,28	1,94	0,02	4,57	0,72
Campania	BN	0,85	5,76	2,87	0,67	0,90	0,54	1,71	5,83	0,00	0,15	0,28
Campania	CE	1,02	1,03	0,78	1,63	0,75	0,28	0,75	4,52	1,40	0,57	2,03
Campania	NA	0,93	1,16	0,59	1,94	1,84	0,49	1,61	4,92	0,66	0,49	1,86
Campania	SA	1,08	1,52	0,65	0,30	1,74	0,61	3,74	1,68	0,00	0,32	3,27
Molise	CB	1,10	0,51	0,46	1,83	3,50	0,46	0,06	0,00	0,26	0,21	0,12
Molise	IS	0,89	0,48	2,99	0,53	3,95	1,63	0,13	0,00	2,29	0,31	0,03
Puglia	BA	1,10	1,26	1,41	1,28	0,69	0,52	0,07	0,02	0,52	0,74	0,18
Puglia	BR	1,08	1,81	0,56	0,65	0,23	0,62	0,17	0,00	2,84	1,10	0,47
Puglia	FG	0,90	0,45	0,64	0,22	0,26	3,24	0,45	0,00	0,18	0,17	0,03
Puglia	LE	1,09	1,81	0,87	0,96	0,46	0,45	2,40	0,35	1,08	0,56	0,02
Puglia	TA	0,73	2,38	0,76	1,06	0,13	1,38	0,91	0,00	0,18	3,73	2,27
Sardegna	CA	1,07	0,06	2,02	0,47	0,27	1,07	0,67	0,00	1,80	1,24	0,56
Sardegna	NU	0,86	0,76	0,14	0,21	0,09	0,26	0,08	0,00	16,52	0,74	0,19
Sardegna	OR	0,34	0,18	0,03	0,42	0,85	6,43	0,23	0,00	0,89	0,05	0,00
Sardegna	SS	0,76	1,21	0,41	1,26	0,43	1,56	1,91	0,00	5,01	0,82	0,29
Sicilia	AG	1,34	0,79	0,05	0,53	0,43	0,39	0,14	0,00	0,12	0,66	0,01
Sicilia	CL	0,86	0,81	1,48	1,95	0,24	1,71	0,03	0,00	0,38	0,15	0,08
Sicilia	CT	0,84	2,38	3,74	0,38	0,45	1,60	0,12	0,01	1,28	0,86	0,43
Sicilia	EN	0,38	0,14	0,14	0,98	0,47	3,13	0,21	0,08	14,15	0,21	0,00
Sicilia	ME	1,01	0,78	0,83	1,39	1,66	0,84	0,06	0,01	1,30	1,10	0,31
Sicilia	PA	1,10	0,97	0,84	0,79	1,44	0,95	0,27	0,00	1,34	0,47	0,64
Sicilia	RG	1,21	0,50	0,54	1,40	0,22	0,51	0,18	0,00	0,22	0,21	0,03
Sicilia	SR	0,71	0,07	1,00	1,09	0,53	2,64	1,34	0,00	1,33	1,22	1,82
Sicilia	TP	0,86	0,14	0,50	0,89	2,97	0,43	5,89	3,25	0,89	3,78	0,24

Tabella 11a. Poli esportatori per provincia (settori con export>22 mld) nel 1996

Regione	Provincia	Numero poli
Abruzzo	AQ	5
Abruzzo	CH	10
Abruzzo	PE	7
Abruzzo	TE	9
Basilicata	MT	3
Basilicata	PZ	4
Calabria	CS	1
Calabria	CZ	1
Calabria	KR	0
Calabria	RC	2
Calabria	VV	1
Campania	AV	7
Campania	BN	1
Campania	CE	7
Campania	NA	10
Campania	SA	10
Molise	CB	2
Molise	IS	2
Puglia	BA	10
Puglia	BR	6
Puglia	FG	4
Puglia	LE	4
Puglia	TA	7
Sardegna	CA	5
Sardegna	NU	0
Sardegna	OR	1
Sardegna	SS	3
Sicilia	AG	1
Sicilia	CL	1
Sicilia	CT	6
Sicilia	EN	0
Sicilia	ME	4
Sicilia	PA	4
Sicilia	RG	1
Sicilia	SR	6
Sicilia	TP	2

Tabella 11b. Poli esportatori per provincia (settori con export>16 mld) nel 1990

Regione	Provincia	Numero poli
Abruzzo	AQ	3
Abruzzo	CH	10
Abruzzo	PE	3
Abruzzo	TE	5
Basilicata	MT	3
Basilicata	PZ	2
Calabria	CS	1
Calabria	CZ	1
Calabria	KR	-
Calabria	RC	2
Calabria	VV	-
Campania	AV	3
Campania	BN	1
Campania	CE	7
Campania	NA	10
Campania	SA	5
Molise	CB	2
Molise	IS	1
Puglia	BA	9
Puglia	BR	3
Puglia	FG	4
Puglia	LE	4
Puglia	TA	5
Sardegna	CA	6
Sardegna	NU	1
Sardegna	OR	1
Sardegna	SS	2
Sicilia	AG	2
Sicilia	CL	1
Sicilia	CT	6
Sicilia	EN	2
Sicilia	ME	5
Sicilia	PA	4
Sicilia	RG	1
Sicilia	SR	3
Sicilia	TP	1

Tabella 12a. Poli esportatori per settore (settori con export>22mld) nel 1996

Settore	Numero poli
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	21
Minerali	2
Alimentari, Bevande e Tabacco	23
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	14
Legno, carta, sughero	10
Metallurgia	9
Macchine	18
Mezzi di trasporto	12
Metalmeccanica	10
Chimica	21
Manifatture varie	8
Totale settori	148

Tabella 12b. Poli esportatori per settore (settori con export>16mld) nel 1990

Settore	Numero poli
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	17
Minerali	4
Alimentari, Bevande e Tabacco	21
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	12
Legno, carta, sughero	7
Metallurgia	7
Macchine	10
Mezzi di trasporto	9
Metalmeccanica	8
Chimica	19
Manifatture varie	5
Totale settori	119

Tabella 13a. Principali poli esportatori per provincia (settori con export>150 mld) nel 1996

Regione	Provincia	Numero poli
Abruzzo	AQ	1
Abruzzo	CH	4
Abruzzo	PE	0
Abruzzo	TE	1
Basilicata	MT	0
Basilicata	PZ	1
Calabria	CS	0
Calabria	CZ	0
Calabria	KR	0
Calabria	RC	0
Calabria	VV	0
Campania	AV	1
Campania	BN	0
Campania	CE	2
Campania	NA	8
Campania	SA	2
Molise	CB	1
Molise	IS	1
Puglia	BA	6
Puglia	BR	1
Puglia	FG	1
Puglia	LE	2
Puglia	TA	2
Sardegna	CA	1
Sardegna	NU	0
Sardegna	OR	0
Sardegna	SS	1
Sicilia	AG	0
Sicilia	CL	0
Sicilia	CT	2
Sicilia	EN	0
Sicilia	ME	0
Sicilia	PA	1
Sicilia	RG	0
Sicilia	SR	1
Sicilia	TP	1

Tabella 13b. Principali poli esportatori per provincia (settori con export>109 mld) nel 1990

Regione	Provincia	Numero poli
Abruzzo	AQ	0
Abruzzo	CH	1
Abruzzo	PE	0
Abruzzo	TE	1
Basilicata	MT	0
Basilicata	PZ	0
Calabria	CS	0
Calabria	CZ	0
Calabria	KR	0
Calabria	RC	0
Calabria	VV	0
Campania	AV	1
Campania	BN	0
Campania	CE	0
Campania	NA	5
Campania	SA	1
Molise	CB	0
Molise	IS	0
Puglia	BA	4
Puglia	BR	0
Puglia	FG	2
Puglia	LE	2
Puglia	TA	1
Sardegna	CA	1
Sardegna	NU	0
Sardegna	OR	0
Sardegna	SS	1
Sicilia	AG	0
Sicilia	CL	0
Sicilia	CT	1
Sicilia	EN	0
Sicilia	ME	0
Sicilia	PA	2
Sicilia	RG	0
Sicilia	SR	1
Sicilia	TP	0

Tabella 14a. Principali poli esportatori per settore (settori con export>150mld) nel 1996

Settore	Numero poli
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	3
Minerali	0
Alimentari, Bevande e Tabacco	4
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	6
Legno, carta, sughero	2
Metallurgia	1
Macchine	5
Mezzi di trasporto	6
Metalmeccanica	0
Chimica	3
Manifatture varie	2
Totale settori	32

Tabella 14b. Principali poli esportatori per settore (settori con export>109mld) nel 1990

Settore	Numero poli
Agricoltura, Caccia, Silvicoltura e Pesca	3
Minerali	0
Alimentari, Bevande e Tabacco	3
Prodotti tessili, cuoio, abbigliamento	5
Legno, carta, sughero	1
Metallurgia	1
Macchine	2
Mezzi di trasporto	5
Metalmeccanica	0
Chimica	5
Manifatture varie	0
Totale settori	25

CARATTERI SETTORIALI DELL'INTERNAZIONALIZZAZIONE PRODUTTIVA: CONSIDERAZIONI SUL CASO DEL MEZZOGIORNO D'ITALIA

1. - Introduzione: vantaggi e limiti dell'internazionalizzazione produttiva

La progressiva integrazione di un territorio nel sistema di scambi con l'esterno comporta effetti su numerose variabili economiche (il benessere dei consumatori, l'occupazione, la distribuzione del reddito, eccetera). In particolare, il legame tra internazionalizzazione e crescita del prodotto e del reddito procapite è multiforme: esistono infatti diversi canali, di domanda e di offerta, che razionalizzano questa connessione. Consideriamo anzitutto il *commercio* estero. Per quanto riguarda la domanda, il canale estero (esportazioni nette) offre sbocchi aggiuntivi nel caso di dinamica interna insufficiente a realizzare il pieno impiego delle risorse esistenti (umane, di capacità produttiva, finanziarie) oppure fornisce mercati di sbocco per prodotti di varietà (o qualità) diversa rispetto a quelli del mercato interno (due varianti della posizione mercantilista); inoltre, l'accesso ai mercati esteri può consentire di sfruttare meglio le economie di scala nelle industrie con rendimenti crescenti. Dal punto di vista dell'offerta, sono le importazioni a svolgere un ruolo centrale ai fini della crescita economica e del benessere: infatti, l'apertura alle importazioni consente di ridurre il potere di mercato delle imprese nazionali (effetto pro-competitivo), di accedere a beni intermedi e beni capitali non disponibili sul mercato domestico e tali da aumentare la produttività delle imprese nazionali (effetto di varietà), e di beneficiare di trasferimenti tecnologici impliciti grazie al *reverse engineering* (spillover tecnologico).

Per quanto concerne gli *investimenti* diretti esteri (IDE), la proiezione internazionale delle imprese (IDE in uscita) favorisce la crescita del PIL mediante l'accesso a fattori di tecnologia e "conoscenza tacita" disponibili sui mercati internazionali, e la possibilità di sfruttare economie di scala grazie all'espansione della produzione nazionale consentita da un

mercato più ampio nonostante il trasferimento di linee produttive all'estero. A sua volta, la presenza di imprese esterne (di altre regioni o nazioni) sul territorio (IDE in entrata) favorisce lo sviluppo nazionale o regionale se aumenta le opportunità di domanda (*forward linkages*) o di offerta (*backward linkages*) per le imprese o i fattori produttivi locali, o se consente trasferimenti tecnologici o di capitale umano (quest'ultimo beneficio può sussistere anche nel caso di accordi tra imprese domestiche ed esterne che non prevedano necessariamente gli IDE). Si noti tuttavia che alcuni dei vantaggi menzionati sono tuttora oggetto di valutazione concettuale ed empirica. Ad esempio, sulla questione del contributo degli IDE al progresso tecnico e all'*upgrading* nei paesi o regioni di destinazione, Romer (1993 a e b) fornisce risposte ottimistiche, mentre Rodriguez-Clare (1996) sostiene che vi sono equilibri multipli e quindi esiti ambigui. Un altro esempio riguarda il dibattito circa gli effetti dell'integrazione per macro-aree (UE, NAFTA, Mercosur, ecc.) sul commercio e gli IDE, in specie quando l'integrazione coinvolge paesi con diversi livelli di sviluppo, sia nel breve che nel lungo termine. Studi recenti sull'Asia (Lall, 1997 e 1998) e sull'Europa centro-orientale (Hoekman and Djankov, 1997; Maurel and Cheikbossian, 1997) portano a conclusioni anche contraddittorie, sottolineando l'esigenza di ricerche empiriche più ampie e coerenti.

Esistono, e quali sono, i limiti che incontra il processo di internazionalizzazione? Questi limiti dipendono dalla modalità di internazionalizzazione prescelta dalle imprese. Nel caso del commercio estero, i costi di transazione sono l'ostacolo principale: tali costi si possono identificare con quelli di trasporto (che dipendono dalla distanza e dalla qualità delle infrastrutture: si veda Martin e Rogers, 1995), con quelli connessi a lingue, leggi e valute diverse, e con le barriere commerciali. Un altro limite agli scambi commerciali è dovuto all'esistenza di preferenze e consuetudini locali, che segmentano il mercato sovranazionale e che impongono alle imprese di stabilirsi "vicino" alle diverse sorgenti di domanda locale per seguirne le tendenze idiosincratiche.

Nel caso degli investimenti diretti, il principale limite che incontra il processo di internazionalizzazione è rappresentato dalla esistenza di economie di scala a livello del singolo impianto (o combinazione di impianti). In altri termini, in presenza di rendimenti crescenti può convenire la concentrazione della capacità produttiva in pochi siti, piuttosto che la dispersione in molte regioni, e l'utilizzo del canale commerciale per servire i mercati più lontani. Se le economie di impianto sono elevate, si afferma il cosiddetto *home market effect*, ovvero la tendenza a localizzare gli impianti presso i siti dove si concentra la capacità di spesa maggiore (le

regioni più popolose e ricche). Un altro limite che incontrano gli IDE è, dal lato dell'offerta, quello della disponibilità di fattori produttivi specifici (risorse naturali, lavoro specializzato, ecc.) che consenta di avviare la produzione in nuovi siti o paesi.

È quindi chiaro che le modalità di internazionalizzazione (il "come" ci si internazionalizza) dipendono da alcune variabili, o categorie di variabili, economiche che si differenziano tra *paesi o regioni* diverse. Volendo sintetizzare, la tavola 1 offre uno schema molto semplificato per valutare le caratteristiche economiche associate a diversi modelli di internazionalizzazione (le distinzioni tra commercio inter- e intra-industriale, nonché tra IDE verticali e orizzontali, vengono illustrate nel paragrafo seguente). Tuttavia, è altresì chiaro che le modalità, i limiti ed i vantaggi dell'internazionalizzazione dipendono in modo cruciale anche da caratteri specifici dei *settori* industriali. In quest'ottica, il paragrafo 2 approfondisce il tema dei diversi modelli di IDE e della struttura dei flussi commerciali che ne discende, mentre il paragrafo 3 stabilisce una connessione con alcuni settori industriali rappresentativi. Il paragrafo 4 ripercorre per grandi linee il modello di specializzazione del Mezzogiorno, ed i caratteri e prospettive della sua proiezione esterna alla luce dello schema teorico delineato nei paragrafi precedenti.

Tavola 1. Variabili economiche e modalità di internazionalizzazione

	Commercio inter-industriale	Commercio intra-industriale	IDE orizzontale	IDE verticale
Economie di scala a livello di impresa - *Asset* proprietari esclusivi rilevanti			*	*
Economie di scala a livello di impianto		*		
Elevati costi di trasporto			*	
Preferenze e/o norme tecniche "locali"			*	
Intensità fattoriali diverse (secondo i prodotti o le fasi del processo produttivo)	*			*

2. - Modelli di internazionalizzazione e tipologie di investimenti diretti

Progressi recenti nella teoria dell'impresa multinazionale (IMN) riconoscono che almeno due elementi del "vecchio" paradigma *proprietà-localizzazione-internalizzazione* (Dunning, 1981) sono essenziali per capire perché, e come, un'IMN opera. I vantaggi proprietari sono in grado di spiegare perché un'IMN può coprire i costi addizionali associati con l'attività produttiva in paesi stranieri, rispetto alle imprese nazionali. I vantaggi di localizzazione sono utilizzati per spiegare perché un'IMN intraprenda una frammentazione geografica della capacità produttiva piuttosto che concentrarla, e non usi invece il canale commerciale per superare le distanze.

La questione dell'internalizzazione è più sfuggente: perché non usare le licenze o vendere direttamente i brevetti sul mercato? (Markusen, 1995, p.174). Comunque, quest'ultima questione risulta più apparente che reale se, sotto il concetto di vantaggi proprietari, la tecnologia emerge come la motivazione principale dell'esistenza delle IMN. È vero che l'immagine delle "attività direzionali" (*headquarter's services*), utilizzata per rendere tangibile il vantaggio proprietario dell'impresa, può essere riferita ad aspetti non tecnologici come marketing, controllo della qualità, pubblicità ed altro, ma è anche vero che pochi economisti negherebbero che la leva tecnologica è l'esempio più rilevante dei vantaggi proprietari. L'internalizzazione allora diventa un fenomeno quasi naturale se, da un lato, un'impresa vuole proteggere le sue rendite quasi monopolistiche in presenza di appropriabilità imperfetta; e se, dall'altro canto, la natura delle conoscenze specifiche dell'azienda è in gran parte tacita (ovvero, non può essere trasferita mediante la cessione sul mercato di brevetti o formule). Quindi, la componente tecnologica dei vantaggi proprietari risolve il paradosso apparente dell'internalizzazione. Sebbene i vantaggi proprietari delle imprese, quindi il fattore tecnologico appena richiamato, sono piuttosto trascurati nella corrente prevalente della nuova teoria del commercio internazionale che è incentrata sul funzionamento dell'*industria* piuttosto che sulle motivazioni dell'*impresa*, i nuovi sviluppi nella teoria dell'IMN e degli IDE possono gettar luce anche sulle determinanti dei flussi commerciali.

Per quanto riguarda i diversi tipi di scambio internazionale, la distinzione tra flussi "verticali" e "orizzontali" che è stata recentemente introdotta convoglia un messaggio differente a seconda che sia applicata al commercio o agli IDE. Nell'ambito degli studi sul commercio, il termine commercio intra-industriale "verticale" ("orizzontale") è comunemente

riferito agli scambi bilaterali di beni succedanei di qualità diversa (simile), ovvero con valore unitario all'export differente (simile) (Greenaway et al., 1995; Aturupane et al., 1997; Fontagné et al., 1998). Nel contesto degli studi sugli IDE, invece, i termini "verticale" o "orizzontale" si riferiscono, rispettivamente, alla frammentazione geografica di un processo produttivo in fasi differenti della sequenza input-output, oppure alla creazione di impianti produttivi integrati in una pluralità di nazioni (o regioni).

Mentre c'è consenso sulle motivazioni degli IDE orizzontali (basati sull'azione congiunta dei vantaggi proprietari, degli alti costi del commercio e, in alcuni casi, delle preferenze locali: si veda la tavola 1), la motivazione della crescente presenza degli IDE verticali è stata finora meno chiara: "perché è necessario per un'impresa avere fasi della produzione separate nello spazio?" (Markusen, 1995, p.186). Markusen e Venables (1996) offrono un modello in cui sia gli IDE orizzontali sia quelli verticali possono sorgere endogenamente dipendendo dalla dotazione dei fattori, dalla dimensione del paese e dai costi di trasporto. La motivazione degli IDE è l'esistenza dei servizi specifici all'impresa ("attività direzionali") che non possono essere scambiati sul mercato ma solo all'interno dell'impresa. Il processo di produzione è costituito inoltre anche da una fase *"plant-specific"* ad alta intensità di lavoro specializzato e da una fase finale intensiva di lavoro non specializzato. La distinzione tra IDE orizzontali e verticali si fonda sull'allocazione geografica di queste due ultime fasi: se entrambe sono localizzate in un singolo paese ospite, abbiamo IDE orizzontali; se sono localizzate in paesi differenti, abbiamo gli IDE verticali (Markusen e Venables, 1996, p.3).

Quello che è insufficiente, in questo approccio, è un chiarimento sulla natura degli *asset* aziendali specifici, e sulla necessità o meno di effettuare gli IDE. In effetti, le transazioni effettuate sul mercato sono un'alternativa plausibile agli IDE verticali, perché gli alti costi di commercio non sono una chiara motivazione come nel caso degli IDE orizzontali (i flussi commerciali, infatti, non scompaiono in conseguenza degli IDE verticali, ma sono in parte trasformati in flussi intra-impresa di beni intermedi: per una schematizzazione, si veda la tavola 2). Per spiegare questo tipo di IDE, possono essere avanzati due tipi di motivazioni: primo, la necessità dell'impresa di ottenere il *controllo della qualità* sulle diverse fasi del processo produttivo può condurre ad una concentrazione della proprietà di tutte le fasi produttive presso un'unica impresa. In alternativa, i vantaggi proprietari di tipo tecnologico possono interessare i diversi stadi della catena produttiva.

Nel primo caso, si supponga che un processo produttivo possa essere suddiviso in singole fasi, ciascuna delle quali è caratterizzata da una

funzione di produzione che prevede l'utilizzo di manodopera specializzata e non specializzata, e di capitale, ma che l'intensità fattoriale sia diversa nelle varie fasi di produzione per un dato insieme dei prezzi dei fattori (per semplicità, il *factor-price equalization set*). Inoltre, si supponga che tutte le funzioni di produzione siano note, vale a dire non ci siano vantaggi proprietari legati per esempio ai requisiti tecnologici di ciascun livello di produzione: in altre parole, la tecnologia è un bene pubblico, e quindi non appropriabile. Il commercio di prodotti intermedi e finali è chiaramente una possibilità in questa situazione se i paesi presentano una diversa dotazione di fattori. Una soluzione alternativa è che una singola impresa internalizzi la proprietà delle singole fasi, mentre le localizza in paesi diversi, poiché vuole ottenere il controllo della qualità in ogni singolo stadio. È vero che in questo caso anche il *subappalto* o la concessione in *licenza* rappresentano delle alternative se l'impresa ottiene sufficienti garanzie sugli standards qualitativi dai suoi fornitori o partners; tuttavia, i possibili svantaggi associati con una *debacle* qualitativa inattesa potrebbero essere così alti da suggerire l'internalizzazione (il management dell'impresa diviene allora direttamente responsabile della qualità di tutte le fasi della produzione). Paesi con dotazioni di manodopera non specializzata relativamente elevate sono destinati a ricevere fasi del processo produttivo ad alta intensità di manodopera. Definiamo questo caso come quello degli IDE verticali legati meramente ai *differenziali di costo*, rispetto agli IDE verticali ad alta intensità tecnologica.

Gli IDE verticali *ad alta intensità tecnologica* derivano da due aspetti peculiari della produzione. In primo luogo, la tecnologia non è un bene pubblico perché è parzialmente appropriabile e/o perché non è facilmente trasferibile ("conoscenza tacita"); inoltre, il vantaggio proprietario derivante dalla tecnologia riguarda molti segmenti del processo produttivo, incluse le fasi intermedie. Questo chiarisce la natura del vantaggio competitivo dell'impresa. In secondo luogo, dal momento che l'abilità di assimilare e riprodurre processi tecnologicamente non banali è un prerequisito per il funzionamento delle diverse fasi di produzione, nel paese che riceve gli IDE sono necessari una dotazione di lavoro specializzato ed un livello di "*social capabilities*" adeguati per affrontare quei processi (si veda Abramovitz, 1986; Lall, 1997). Gli IDE verticali derivanti dai costi e quelli ad alta intensità tecnologica differiscono per tre aspetti: a) il vantaggio proprietario è chiaramente identificato nel secondo caso ma non nel primo (la tecnologia non è una barriera all'entrata); b) l'internalizzazione è motivata nel primo caso dal bisogno di mantenere gli standards qualitativi, mentre nel secondo caso sono l'appropriabilità e la salvaguardia della leva tecnologica che sconsigliano gli scambi inter-impre-

sa e le licenze; c) le aree (nazioni, regioni) con bassi livelli salariali attirano gli IDE derivanti dai differenziali di costo, mentre gli IDE ad alta intensità tecnologica richiedono anche forza-lavoro specializzata e un adeguato livello di "*social capabilities*" (istruzione, infrastrutture materiali e non, efficienza burocratica) nei paesi di destinazione.

In altre parole e banalizzando un po', mentre i flussi di IDE verticali derivanti dai costi riguardano le interazioni tra paesi ricchi e paesi poveri, e quelli di IDE orizzontali le interazioni nell'ambito dei paesi ricchi, gli IDE verticali ad alta intensità tecnologica sono potenzialmente rilevanti nelle relazioni tra economie ricche, da una parte, ed economie con salari relativamente bassi ma dotate di manodopera specializzata, dall'altra. Gli IDE verticali ad alta intensità tecnologica condividono alcune caratteristiche degli IDE connessi ai differenziali di costo (la segmentazione del processo produttivo in diverse fasi caratterizzate da differenti intensità fattoriali; la minimizzazione dei costi mediante la delocalizzazione) e alcune caratteristiche degli IDE orizzontali (un vantaggio proprietario dovuto a tecnologie appropriabili – le tipiche attività intangibili; economie di scala più forti a livello di impresa che non di impianto). Riconoscendo l'esistenza di questo tipo di IDE si possono riconciliare alcuni fatti stilizzati riportati da Markusen (1995), per esempio che le multinazionali operano soprattutto in settori intensivi di manodopera specializzata di R&S, con altri, cioè che gli IDE verticali sono sempre più rilevanti specialmente nella misura in cui paesi e regioni in ritardo di sviluppo si aprono al commercio e agli investimenti esteri[1].

Quali previsioni si possono avanzare per ciò che concerne le determinanti della localizzazione geografica degli IDE, l'ammontare e la composizione del commercio internazionale compatibile con i flussi di IDE, il contributo degli investimenti esteri al progresso tecnologico e alla crescita della produttività e del reddito nei paesi ospiti? Le riflessioni fin qui condotte implicano che a queste domande si risponda considerando le distinte tipologie di IDE. Anche alcune questioni empiriche come la misurazione del grado di complementarietà-sostituibilità tra commercio estero e IDE, o del "vero" indice di commercio intra-industriale, dovrebbero essere affrontate in questa prospettiva.

Gli IDE basati puramente sui differenziali di costo sono a priori relativamente mobili: anche se vi sono costi di aggiustamento dovuti agli investimenti in capitale fisico, la competizione tra paesi e regioni per attrarre gli IDE si concentra sui differenziali salari e sui cosiddetti costi "impropri" del lavoro. Si può in questo caso parlare di IDE "*footloose*"

[1] Sul peso crescente dei paesi in via di sviluppo come destinazione ma anche come fonte di IDE negli anni novanta, si veda ICE, 1998, p.35-41.

che sono fondati sulla minimizzazione dei costi e che possono rapidamente cambiare localizzazione al mutare delle convenienze nel breve periodo, poiché i requisiti qualitativi richiesti alla manodopera per riprodurre lo standard produttivo sono bassi. Se tuttavia il contenuto tecnologico delle fasi produttive a monte e a valle non è irrilevante ed è appropriabile, ed un'impresa possiede un vantaggio tecnologico, il livello di istruzione e i requisiti in termini di formazione specifica e di *learning-by-doing* possono impedire frequenti spostamenti degli impianti. Inoltre, sebbene la minimizzazione dei costi sia sempre una questione chiave, il basso costo del lavoro non costituisce il criterio principale per la localizzazione degli IDE ad alta intensità tecnologica (sia orizzontali che verticali), ed i paesi a reddito alto e medio possono rappresentare una destinazione privilegiata.

Per ciò che riguarda la relazione tra investimenti esteri e commercio, gli IDE orizzontali agiscono prevalentemente come sostituti delle esportazioni di beni finali verso paesi di destinazione (sebbene possa persistere ed accentuarsi un flusso di esportazioni di materiali intermedi e componenti ad alto valore aggiunto dalla casa-madre verso le affiliate all'estero) mentre gli IDE verticali sono associati sia al commercio intra-impresa in prodotti intermedi ed in servizi *firm-specific*, sia allo scambio internazionale di beni finali sul mercato. Anche la *composizione* dei flussi commerciali varia a seconda della tipologia di investimento (si veda la tavola 2): gli IDE orizzontali sono legati allo scambio intra-impresa in "attività direzionali" (*headquarter services*), mentre il commercio dei prodotti finiti è rimpiazzato dalle vendite delle affiliate nei paesi di destinazione. Gli IDE verticali basati puramente sui differenziali di costo sono associati al commercio intra-impresa di prodotti intermedi e agli scambi sul mercato di beni finali, mentre l'origine e la destinazione geografica dei flussi commerciali dipende dall'intensità e dalla dotazione fattoriale relativa delle aree coinvolte ma il contenuto tecnologico delle esportazioni *dai paesi di destinazione* degli IDE è basso. Infine, gli IDE verticali ad alta intensità di tecnologia sono correlati sia con il commercio intra-impresa in prodotti intermedi e sia con gli scambi di beni finali sul mercato (tavola 2), ma in questo caso *entrambe* le tipologie di flussi sono ad alta intensità di tecnologia specifica all'impresa; questo si riflette sia nell'intensità di manodopera specializzata nelle produzioni dei paesi di destinazione sia nel valore aggiunto unitario dei prodotti semilavorati e finiti.

La scarsa comprensione della reale natura degli IDE potrebbe compromettere anche una corretta interpretazione dei dati sui flussi commerciali. Per esempio, supponiamo che una IMN giapponese importi un

semilavorato da una affiliata malese e poi riesporti ancora un bene intermedio intensivo di R&S che è quindi incorporato in un prodotto finito assemblato in Malesia. Se i dati sul commercio estero non permettono di discriminare tra questo tipo di commercio *inter-industry* in semilavorati utilizzati in fasi diverse di un singolo processo produttivo, e commercio *intra-industry* "verticale" autentico che avviene quando, ad esempio, sia il Giappone sia la Malesia esportano computers di qualità differenti, possiamo avere due casi di "illusione statistica" (*data failure*): in primo luogo, il volume globale del commercio intra-settoriale è sovrastimato; in seconda istanza, otteniamo una informazione inesatta circa la correlazione tra commercio *intra-industry* verticale e IDE verticali (tavola 2). Si noti che questo fenomeno di "illusione statistica" è più verosimile nei settori ad alta intensità di tecnologia, mentre nel caso di attività produttive meno complesse dovrebbe risultare più agevole la distinzione statistica tra semilavorati e beni finali prodotti in industrie diverse. In ogni caso, il riconoscimento dell'esistenza di IDE verticali ad alta intensità tecnologica rafforza la tesi in favore di approcci orientati verso i settori industriali che pongano l'accento sull'eterogeneità delle industrie, tematica questa che viene approfondita nel paragrafo che segue.

Tavola 2. Relazione tra tipologie di IDE e di commercio

Tipologia di IDE	Tipologia di commercio estero
IDE orizzontali	Commercio *inter-industry* in attività direzionali. Commercio *intra-industry* orizzontale in beni finali se alcune varietà prodotte nei paesi di destinazione vengono esportate verso i paesi di origine degli IDE.
IDE verticali ad alta intensità tecnologica	Commercio *inter-industry* in beni finali ed intermedi. "Falso" commercio *intra-industry* verticale (data failure). Commercio *intra-industry* orizzontale se i produttori locali diventano indipendenti e perfezionano i loro prodotti.
IDE verticali da differenziali di costo	Commercio *inter-industry* in beni finali ed intermedi. Commercio *intra-industry* orizzontale se i produttori locali diventano indipendenti e perfezionano i loro prodotti.

Gli IDE da differenziali di costo e quelli ad alta intensità tecnologica hanno anche implicazioni diverse in termini di progresso tecnologico e di crescita della produttività e del reddito nei paesi di destinazione. Mentre IDE da differenziali di costo non conducono di per sé alla formazione di manodopera specializzata (che si associa invece a fenomeni di training e "reverse engineering" in industrie ad più alta intensità di R&S), gli IDE ad alta intensità tecnologica (verticali e orizzontali) possono fornire un contributo alla costituzione di una forza-lavoro specializzata e stimolare la crescita nel medio-lungo periodo attraverso effetti di spillover. In effetti, la distinzione tra gli IDE da differenziali di costo e quelli ad alta intensità tecnologica corrisponde in parte a quella tracciata da Paul Romer tra *idea gaps* e *object gaps* (Romer, 1993a). Gli *object gaps* nel corso del processo di sviluppo economico dipendono dalla carenza di capitale fisico e di infrastrutture che è caratteristica delle economie in ritardo: a questo proposito, gli IDE connessi ai differenziali di costo sono un canale che contribuisce all'accumulazione di capitale in paesi (regioni) a basso reddito e quindi possono colmare un *object gap*. D'altro canto, gli *idea gaps* includono ogni sorta di divario tecnologico, inteso nel senso ampio di ritardo tecnico, d'informazione e conoscenza, di capacità di elaborazione dei dati. Gli IDE ad alta intensità tecnologica possono costituire una soluzione parziale per ambedue i tipi di problemi, ed in specie per gli *idea gaps*, e costituiscono quindi uno "strumento probabilmente più importante per un solido sviluppo dei paesi poveri" (Romer, 1993a, p. 544).

È interessante sottolineare come Romer concepisca la scarsità di capitale umano più come un *object gap* che come un *idea gap*. Il capitale umano viene visto come un fattore produttivo in parte riproducibile che consente l'assorbimento e lo sfruttamento del know-how originato all'estero. Al tempo stesso, "la *produzione* di nuove idee richiede capitale umano, ma anche la possibilità di accesso alle idee già esistenti" (Romer, 1993b, p. 82). Tradotto nella terminologia adottata nel nostro contributo, non soltanto gli IDE ad alta intensità tecnologica si orientano verso economie (nazionali o regionali) relativamente più dotate di capitale umano (manodopera specializzata), ma questo tipo di investimenti diretti consente di generare endogenamente innovazione (sia di prodotto che di processo) nei paesi di destinazione. Rodriguez-Clare (1996) propone una considerazione simile, sostenendo che le multinazionali hanno un impatto più favorevole nelle aree in ritardo di sviluppo quando operano in settori caratterizzati da processi produttivi complessi (per l'uso intensivo di input specializzati), e quando le economie delle regioni di origine e di destinazione di IDE non sono troppo differenti (una quota maggiore di

questi input può essere prodotta nel paese di destinazione). Sebbene il modello di Rodriguez-Clare sia essenzialmente statico, una estensione dinamica ragionevole è quella di sottolineare come la disponibilità di manodopera specializzata possa costituire una chiave per l'attrazione di IDE nei settori ad alta intensità di beni intermedi e di tecnologia. Conclusioni analoghe si riscontrano in Markusen e Venables (1999), i quali mostrano che gli IDE in entrata possono fungere da catalizzatore di sviluppo industriale se l'effetto di spiazzamento delle imprese locali (l'effetto pro-competitivo) viene più che compensato dai *forward* o *backward linkages* che l'IMN genera in termini di offerta o domanda di beni intermedi.

3. - Modelli di internazionalizzazione e caratteri dei settori industriali

Le considerazioni fin qui svolte ci inducono a ritenere che alcune caratteristiche dei comparti industriali siano fondamentali per stabilire il modello di internazionalizzazione prevalente: tra queste caratteristiche, spiccano quelle tecnologiche (investimento in R&S e grado di innovazione; appropriabilità della tecnologia); quelle legate alla natura del processo produttivo (intensità e livello delle economie di scala; intensità fattoriale delle fasi produttive); quelle connesse alla struttura dei mercati (concentrazione del mercato; contendibilità). Come abbiamo sostenuto nell'introduzione, le possibilità ed i limiti della internazionalizzazione dipendono dall'interagire di elementi legati al territorio (dotazioni, domanda locale) con elementi specifici dei settori produttivi coinvolti. Ad esempio, ci si può attendere che gli IDE verticali ad alta intensità tecnologica siano più rilevanti in settori in cui le singole fasi di produzione presentano differenze nelle intensità fattoriali e allo stesso tempo le imprese possono stabilire vantaggi tecnologici che si estendono su più fasi della produzione. In questo caso, mentre la segmentazione geografica della produzione permette di sfruttare l'eterogeneità territoriale (diverse dotazioni relative), la scelta dell'IDE invece di altre forme di internazionalizzazione (*outsourcing* esterno; commercio in beni intermedi) è dettata dall'esistenza di vantaggi tecnologici specifici dell'impresa nelle fasi a monte e a valle della produzione. Quest'ultima condizione è tendenzialmente assente nel caso di IDE motivati solo dai differenziali di costo, che quindi si dovrebbero osservare in settori nei quali la tecnologia non costituisce una barriera all'entrata rilevante, ad esempio alcuni comparti "tradizionali" ad alta intensità di risorse naturali o di lavoro.

Tavola 3. Tendenze della globalizzazione in alcuni settori industriali

	Commercio in prodotti finiti (% delle vendite)	Commercio in prodotti intermedi (% delle vendite)	*Sourcing* internazionale (% del totale)	Commercio intra-impresa (% del commercio totale)	Flussi di IDE (% della formazione di capitale)	Vendite delle affiliate (% delle vendite sul mercato locale)
Farmaceutica	10	8	10-30	70	50-70	40-50
Computers	26	14	20-60	50-80	30-40	50-60
Semiconduttori	20	n.a.	10-40	70	15-25	20-25
Veicoli a motore	21	13	25-35	50-80	15-25	10-20
Elettronica di consumo	55	30	10-40	30-50	20-35	15-25
Metalli non ferrosi	21	21 (*)	30-50	30	20-35	15-25
Siderurgia	27	35-45 (§)	15-25	5-10	5-10	15-25
Abbigliamento	25-30	25-30 (°)	10-40	5-10	15-20	5-15

(*) Alluminio grezzo. - (§) Minerali ferrosi, carbone, rottami. - (°) Prodotti tessili.

Fonte: OECD (1996).

È quindi evidente che le prospettive di integrazione internazionale della struttura industriale di un'area dipendono dalle caratteristiche dei settori oltre che dallo specifico profilo economico locale. Esiste un'enorme letteratura di casi e studi settoriali sui requisiti e sulle traiettorie *tecnologiche*, sistematizzata da Pavitt (1984) che per primo ha suggerito una tassonomia di caratteristiche tecnologiche specifiche stabilendo quattro ampie categorie industriali (per un contributo recente, si veda per esempio Malerba e Orseningo, 1995). Per quanto concerne i modelli di *internazionalizzazione* dei settori industriali (si veda Venables, 1995; Guerrieri e Manzocchi, 1996), un progetto condotto dal *Directorate for Science, Technology e Industry* dell'OECD fornisce una classificazione basata sulle specificità tecnologiche, commerciali e degli investimenti diretti di otto industrie manifatturiere, basata su analisi comparative sia nei paesi membri che in alcuni paesi in via di sviluppo (OECD, 1996). Alcune regolarità che emergono dai dati riprodotti nella tavola 3 sono meritevoli di attenzione.

I settori riportati nella tavola 3 possono essere, con inevitabili semplificazioni, ricondotti a tre classi: settori ad alta intensità di R&S e dove la tecnologia costituisce una forte barriera all'entrata (farmaceutica, computers); settori in cui le economie di scala sono rilevanti e dove prevalgono processi produttivi complessi (autoveicoli; elettronica di consumo; semi-conduttori); e settori relativamente "maturi" ad alta intensità di risorse naturali o di lavoro (metalli non-ferrosi; siderurgia; abbigliamento). Si nota anzitutto come lo scambio di prodotti intermedi sul *mercato* sia maggiore nel caso dei settori "tradizionali"[2] (dove inoltre si verifica una netta demarcazione tra settore fornitore e utilizzatore di beni intermedi) mentre gli scambi *intra-impresa* sono chiaramente più rilevanti nei comparti *high-tech* e con modelli di produzione complessi. Si noti che queste regolarità sono indipendenti dal grado di sourcing internazionale che è variabile all'interno delle tre classi individuate. In secondo luogo, si nota una evidente differenza nella propensione all'IDE, con i comparti *high-tech* caratterizzati da IDE assai rilevanti, i settori ad elevate economie di scala in posizione mediana, e i comparti tradizionali con una propensione bassa.[3] Infine, mentre nei comparti *high-tech* le vendite delle società affiliate a IMN rappresentano la metà delle vendite complessive sui mercati locali, la loro quota scende sensibilmente sia nei comparti di scala che in quelli "maturi".

[2] L'eccezione è costituita dall'elettronica di consumo.

[3] Nel comparto dei metalli non-ferrosi si è assistito ad un aumento delle intensità di R&S connessa ai nuovi materiali, il che può spiegare la maggior propensione all'IDE e allo scambio intra-impresa (OECD, 1996, p. 50).

Sembrano emergere tre modelli-base di internazionalizzazione: il primo, che possiamo definire della R&S e dell'IDE orizzontale, prevede che le grandi imprese oligopolistiche effettuino investimenti diretti per conquistare mercati locali segmentati da norme tecniche (farmaceutica), o caratterizzati da una forte competizione di prodotto (computers). L'innovazione si concentra sovente presso la casa-madre, mentre si svolge una intensa attività di scambio intra-impresa di "servizi direzionali" e beni intermedi ad elevato contenuto tecnologico. Nel secondo modello, dei sistemi complessi e degli IDE verticali ad alta intensità tecnologica (veicoli a motore, elettronica di consumo), le imprese distribuiscono geograficamente le fasi della produzione per sfruttare le diverse dotazioni fattoriali dei paesi (regioni) pur mantenendo il controllo sulla leva tecnologica. In questo caso la produzione delle società affiliate viene in gran parte riesportata, sia che si tratti di beni intermedi (commercio intra-impresa) che di beni finali venduti sul mercato. Infine, nei settori "tradizionali" i vantaggi proprietari di tipo tecnologico sono meno rilevanti, e la quota degli IDE sugli investimenti totali è bassa; l'internazionalizzazione si muove principalmente lungo i canali dell'*outsourcing* effettuato attraverso scambi realizzati sul mercato, mentre gli IDE sono principalmente di tipo verticale volto a sfruttare i differenziali di costo (del lavoro; delle materie prime). Tuttavia, essendo più debole la consistenza dei vantaggi proprietari, sia la convenienza relativa degli IDE rispetto ad altre forme di espansione esterna, sia la scelta della localizzazione produttiva sono assai meno stabili. I limiti e le potenzialità dei tre modelli-base sono stati in parte illustrati nel paragrafo precedente, sia con riferimento al tema della creazione-distruzione di commercio internazionale, sia con riferimento alle possibili ricadute in termini di sviluppo industriale e innovazione endogena, sia infine rispetto alla "mobilità" relativa degli IDE: nel prossimo paragrafo analizzeremo la condizione e le prospettive industriali del Mezzogiorno d'Italia alla luce di queste valutazioni.

4. - Quali implicazioni per l'internazionalizzazione del Mezzogiorno?

In che modo i tre modelli di internazionalizzazione che abbiamo configurato nel paragrafo precedente hanno implicazioni per le regioni del Mezzogiorno? Si tratta, naturalmente, di analizzare l'esistente (ovvero, le caratteristiche dell'industria e dell'economia meridionale) e di confrontarlo con le lezioni che emergono dagli studi sulle caratteristiche dei com-

parti industriali (con riferimento particolare alle modalità di internazionalizzazione). La principale congettura che emerge, come vedremo, è che il modello di multinazionale "verticale" in settori a media-alta intensità tecnologica può rappresentare una prospettiva per le regioni meridionali.

Per quanto riguarda la ricognizione dell'esistente, la proiezione (o provenienza) internazionale dell'industria meridionale è stata analizzata in numerosi studi, anche nei suoi aspetti settoriali. Partiamo dall'export: premesso che l'industria delle regioni del Mezzogiorno esporta storicamente meno di quella del Centro-Nord - in termini relativi, ovvero in relazione al valore aggiunto - studi recenti hanno testimoniato una crescente e rinnovata vitalità di un "Meridione esportatore" (Conti e Menghinello, 1996; Bodo e Viesti, 1997). La tesi di una rinvigorita capacità delle industrie meridionali di inserirsi nel flusso del commercio internazionale va comunque qualificata sotto due profili. Anzitutto, la forte contrazione della dinamica della domanda interna nel Mezzogiorno nel periodo 1990-1997, dovuta alla riduzione dei trasferimenti pubblici, si è riflessa in una diminuzione delle importazioni nette delle regioni del Sud (D'Antonio e D'Antonio, 1998). Questa diminuzione in parte dipende dalle minori importazioni di merci (in particolare, di beni capitali), ma in parte può essere la conseguenza di una maggior propensione all'export delle imprese meridionali nel corso di una difficile congiuntura sul mercato regionale (e, in minor misura, anche su quello nazionale). Dunque, la nuova capacità esportativa sembra emergere dalle difficoltà di un mercato interno in contrazione ed occorre valutarne le potenzialità nel lungo termine.

La seconda qualificazione riguarda i caratteri del modello di specializzazione dell'industria meridionale. Una attenta analisi statistica e la comparazione con il modello di specializzazione dell'industria del Centro-Nord, conducono a risultati solo in parte ottimistici (si veda Gracchi Bianchi et al., 1998). La specializzazione industriale delle regioni meridionali sembra configurarsi come l'intreccio tra una presenza produttiva in comparti come la raffinazione del petrolio, la siderurgia, la chimica industriale, la lavorazione di minerali non ferrosi, che possiamo qualificare come settori in tendenziale declino (lenta crescita della domanda) e caratterizzati da intensità di lavoro in relativa diminuzione (Manzocchi, 1999); ed una presenza in comparti più dinamici e dove, in alcuni casi, il contenuto di manodopera delle produzioni non è in forte diminuzione. Si noti che questi ultimi includono sia settori "tradizionali" (cuoio-calzature, abbigliamento, mobili, prodotti in plastica e vetro) sia settori a più elevata intensità di R&S e con forti economie di scala (autoveicoli e componenti, farmaceutica e chimica fine). Si è tentati di sinte-

tizzare in questo modo il quadro (e l'evoluzione) del modello di specializzazione meridionale: la crisi di alcune industrie a media-alta intensità di capitale ed energia, spesso legate ad imprese a partecipazione statale che non avevano prodotto significativi effetti di "fertilizzazione" del tessuto locale attraverso l'operare di *forward* e *backward linkages*, ha lasciato il campo all'emergere di vantaggi comparati del Mezzogiorno connessi alla dotazione relativa di lavoro che si esprimono nelle produzioni tradizionali, ed a nuove iniziative talvolta di provenienza esterna (Centro-Nord o estero) in alcuni settori dinamici ad elevate economie di scala (Bodo e Viesti, 1997, p.142-150).

Due aree problematiche tuttavia complicano questo quadro: primo, si è assistito almeno fino al 1995 ad una netta divaricazione nei modelli di specializzazione tra regioni chiaramente ancorate al "vecchio" modello di industria (Calabria, Sicilia e Sardegna) e regioni orientate verso il "nuovo" modello (la dorsale adriatica con Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata), mentre la Campania mostra un quadro contraddittorio (Gracchi Bianchi et al., 1998). Secondo, occorre valutare le potenzialità di crescita, innovazione ed export dei settori "tradizionali", ed anche la fecondità dei nuovi insediamenti di provenienza esterna in termini di sviluppo industriale endogeno.

Nel caso dei settori tradizionali, abbiamo sostenuto nel paragrafo precedente che l'internazionalizzazione si persegue soprattutto attraverso i canali del commercio estero e dell'*outsourcing*, con un ruolo minore per gli IDE orientati ai differenziali di costo. Nel caso delle imprese meridionali, si tratta di stabilire fino a che punto le loro esportazioni rispondono ad una capacità competitiva e di penetrazione dei mercati autonoma, o se si tratta invece di componenti per così dire "passive" di strategie di internazionalizzazione eterodirette (ad esempio, produzioni ad alta intensità di lavoro per conto terzi: si veda Meldolesi, 1998). E' infatti evidente che, in questi comparti, è fondamentale stabilire quale sia la componente ad alto valore aggiunto della produzione anche perché la localizzazione delle altre fasi, quelle a più basso valore aggiunto, è intrinsecamente "*footloose*" e gli insediamenti produttivi possono repentinamente ri-localizzarsi. Occorre quindi valutare se ed in che misura il Mezzogiorno esportatore si è inserito nel circuito "attivo" della internazionalizzazione produttiva dei comparti "tradizionali", che si è andata affermando in anni recenti sia tramite il commercio (Schiattarella, 1998) sia tramite gli IDE (European Commission, 1997). Le analisi esistenti mostrano che, almeno sotto il profilo degli investimenti diretti dall'estero, la quota dei settori tradizionali sul totale degli IDE in entrata nel Meridione era circa *la metà* di quella media nazionale all'inizio del 1998

(4.3 contro 8.8: Mariotti e Mutinelli, 1999, p. 272). Mentre questo dato può riflettere la tardiva specializzazione meridionale nei settori tradizionali, la bassa incidenza di questi ultimi sul complesso degli IDE non lascia intravedere grandi prospettive per le politiche di attrazione in questi comparti.

Nel caso dei settori ad elevate economie di scala e media-alta intensità tecnologica, abbiamo tratteggiato due modelli (quelli dell'IDE orizzontale o verticale). In presenza di economie di scala, alcuni studi mostrano che la domanda di beni finali svolge un ruolo centrale nella localizzazione della capacità produttiva in Europa (si veda Haaland et al., 1999). Se questo è vero, ed in presenza di circuiti di causazione cumulativa domanda-produzione-domanda, la debole dinamica del reddito aggregato meridionale dopo il 1992 non sembra offrire prospettive incoraggianti: tuttavia, rispetto alla capacità del Mezzogiorno di attrarre IDE dall'esterno in questi settori, occorre distinguere tra investimenti diretti orizzontali e verticali. Mentre infatti nel primo caso la produzione delle affiliate è principalmente rivolta al *mercato regionale* o nazionale, e quindi la dimensione e la dinamica della domanda interna sono decisive nell'ambito delle strategie di localizzazione delle IMN, nel caso degli IDE verticali la produzione delle affiliate è destinata anche alla ri-esportazione e quindi al *mercato "globale"*, che nel caso del Mezzogiorno possiamo identificare con il Mercato Interno Europeo (tavola 2).

Nel caso degli IDE verticali ad alta intensità tecnologica, il mercato regionale o nazionale conta meno, e quindi la capacità delle aree meridionali di attrarre gli IDE si gioca anche sulla possibilità di fornire fattori produttivi specializzati e funzionali alle tecnologie veicolate con gli investimenti esteri, nonché di disporre di infrastrutture moderne per il commercio internazionale (Martin e Rogers, 1995). Se questo è vero, un vincolo che incontra la localizzazione di investimenti diretti è la disponibilità di fattori produttivi specifici (in particolare, lavoro specializzato) che consenta di avviare la produzione in nuovi siti, ed è sulla rimozione di questo vincolo che le politiche di attrazione dovrebbero concentrarsi. Sotto questo profilo, occorre moltiplicare gli sforzi per consentire sia un flusso adeguato di operai specializzati, tecnici e scienziati, sia un migliore *match* della domanda e dell'offerta di capitale umano. Emblematica a tal riguardo sembra l'esperienza del polo elettronico di Catania, dove una nuova forma di collaborazione tra l'Università e le imprese ha consentito prima il consolidamento e la crescita degli impianti di una impresa orientata verso la produzione di componenti intermedi e poi, grazie ai *backward linkages* dovuti alla compresenza di lavoro specializzato e beni intermedi, l'insediamento di una impresa leader nella produzione di beni

finali. Appare quindi chiaro che, per ciò che concerne l'impatto degli IDE "verticali" a media-alta intensità tecnologica sull'economia locale, occorre valutarne l'effetto moltiplicativo in termini di *forward* e *backward linkages* per formulare previsioni e disegnare politiche di attrazione.

STEFANO MANZOCCHI

BIBLIOGRAFIA

ABRAMOVITZ M. (1986), "Catching up, forging ahead and falling behind", in *Journal of Economic History*, 46, 385-406;

ATURUPANE C., S. DJANKOV E B. HOEKMAN (1997), *Determinants of intra-industry trade between East and West Europe*, PR working paper1850, World Bank, Washington;

BODO G. E G.VIESTI (1997), *La grande svolta*, Donzelli, Roma;

CONTI G. E S. MENGHINELLO (1996), "Territorio e competitività", in *Rapporto ICE sul commercio estero italiano 1995*, ICE, Roma;

D'ANTONIO F. E M. D'ANTONIO (1998), "Il futuro del Mezzogiorno", in *Economia Italiana*, 3, 657-722;

DUNNING J. (1981), *International production and the multinational enterprise*, George Allen and Unwin, London;

EUROPEAN COMMISSION (1997), *EU foreign direct investment in Central and Eastern Europe*, EC DGIII, Brussels;

FONTAGNÉ L., M. FRAUDENBERG E N. PERIDY (1998), *Intra-industry trade and the single market: quality matters*, CEPR discussion paper 1959, CEPR, London;

GRACCHI BIANCHI M., S. MANZOCCHI, P.C. PADOAN, C. VICARELLI (1998), "Il quadro competitivo internazionale ed il modello di specializzazione dell'industria meridionale", in CER-Svimez, *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione,* il Mulino, Bologna;

GREENAWAY D., R. HINE E C. MILNER (1995), "Vertical and horizontal intra-industry trade", in *Economic Journal*, 105, 1505-18;

GUERRIERI P., S. MANZOCCHI (1996), "Patterns of Trade and FDI in European Manufacturing: Convergence or Polarisation?", in *Rivista Italiana degli Economisti*, 1, 213-31;

HAALAND J., H.J. KIND, K. MIDELFART E J. TORSTENSSON (1999), *What determines the economic geography of Europe*, CEPR discussion paper 2072, CEPR, London;

HOEKMAN B. e S. DJANKOV (1997), *Intra-Industry Trade, FDI and the Reorientation of East European Exports*, CEPR Discussion Paper 1377, London;

ICE (1998), *Rapporto sul commercio estero italiano 1997*, ICE, Roma;

LALL S. (1998), "Export of manufactures by developing countries", in *Oxford Review of Economic Policy*, 14, 54-73;

LALL S. (1997), *Coping with new technologies in emerging Asia*, Development Studies Working Paper 112, Cento Studi Luca d'Agliano, Torino;

MALERBA F. e L. ORSENINGO (1995), "Schumpeterian Patterns of Innovation", in *Cambridge Journal of Economics*, February, 57-75;

MANZOCCHI S. (1999), "Occupazione, specializzazione manifatturiera e asimmetrie in Europa", in P. C. Padoan (a cura di) *Occupazione e crescita nell'Europa della moneta unica*, Quaderni CER, Roma;

MARIOTTI S. e M. MUTINELLI (1999), "Gli IDE nel Mezzogiorno: il passato e le tendenze attuali", in *L'Industria*, 20, 2, 263-74;

MARKUSEN J. e A. VENABLES (1999), "FDI as a Catalyst for Industrial Development", in *European Economic Review*, 43, 2, 335-356;

MARKUSEN J. e A. VENABLES (1996), *The Theory of Endowment, Intra-Industry and Multinational Trade*, CEPR Discussion Paper 1341, CEPR, London;

MARKUSEN J. R. (1995), "The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade", in *Journal of Economic Perspectives*, 9, 2, 169-89;

MARTIN P. e C. ROGERS (1995), "Industrial Location and Public Infrastructure", in *Journal of International Economics*, 39, 335-51;

MAUREL M. e G. CHEIKBOSSIAN (1997), *The New Geography of East European Trade*, CEPR Discussion Paper 1580, CEPR, London;

MELDOLESI L. (1998), *Stato e Mercato*;

OECD (1996), *Globalisation of Industry. Overview and Sector Reports*, OECD, Parigi;

PAVITT K. (1984), "Sectoral Patterns of Innovation: Towards a Taxonomy and a Theory", *Research Policy*, 13, 343-73;

ROMER P. (1993a), "Idea Gaps and Object Gaps in Economic Development", in *Journal of Monetary Economics*, 32, 543-73;

ROMER P. (1993b), "Two Strategies for Economic Development: Using Ideas and Producing Ideas", *World Bank Economic Review - Supplement*, March, 63-91;

RODRIGUEZ-CLARE A. (1996), "Multinationals, Linkages and Economic Development", in *American Economic Review*, 86, 852-73;

SCHIATTARELLA R. (1998), *La ristrutturazione internazionale del settore del "made in Italy"*, mimeo;

VENABLES A. (1995) "Economic Integration and the Location of Firms", in *American Economic Review*, 85, 296-300.

AGGLOMERATION, HOME COUNTRY EFFECT AND PROMOTION POLICIES: A STUDY OF FDI IN FRANCE*

Sintesi. L'articolo analizza le determinanti delle scelte di localizzazione effettuate dagli investitori esteri in Francia negli ultimi 10 anni, attraverso un campione di oltre 4.000 localizzazioni distribuite in 92 sedi amministrative. L'obiettivo è valutare l'impatto su tali scelte esercitato dal livello di aggregazione geografica degli investimenti esteri e dagli incentivi all'investimento pubblici. Per ciò che riguarda gli effetti di agglomerazione, gli autori rilevano l'esistenza di forti *spillover* positivi a livello di imprese ed individuano i paesi di origine ed i settori per i quali questi *spillover* sono più rilevanti. Riguardo alle politiche di promozione, gli autori evidenziano gli scarsi effetti esercitati dalle politiche regionali, sia europee che nazionali, sulle scelte di localizzazione.

INTRODUCTION

Promotion policies are largely used by local, national or European authorities in order to try and influence the location of economic activity in favour of lagging regions and particularly to attract foreign investors often thought to be source of productivity increases by the local firms in addition to creating new jobs. Related to these practices, is the now well documented fact that firms cluster in space (see Head et al. 1995 and 1999; Mayer and Mucchielli, 1998 and 1999; Ferrer, 1998; Devereux and Griffith, 1998, Henderson and Kuncoro,1996, for recent results on that topic). The decision makers implementing promotion and regional policies often have this idea in mind that being successful in attracting a first critical set of firms will generate a virtuous mechanism of self-reinforcing agglomeration of firms in the territory targeted.

This paper analyses location choices of foreign investors in France. It is particularly focused on the measurement of agglomeration effects - the positive influence of a firm's choice on the probability that the subsequent firms make the same choice - and the identification of the effect of promotion policies used by local authorities to attract firms.

* The Authors thank Severine Chedor from TEAM-Paris 1 for her help concerning the data bases.

The existing empirical literature on agglomeration effects has mainly consisted of national level studies (Devereux and Griffith, 1998, Mayer and Mucchielli, 1998) or choices of states in the USA (Head et al. 1995, 1999). The preceding work on locations choices in Europe has considered choices of regions by foreign investors on the European territory (Ferrer, 1998). Mayer and Mucchielli (1999) considered in an integrated way the national and regional choices of Japanese investors in Europe. Some papers considered location problems at a very thin geographical level for Brazil (Hansen, 1987), China (Head and Ries, 1996) or Indonesia (Henderson and Kuncoro, 1996). However, nobody has yet to our knowledge studied the determinants of location choice at a very detailed level for a European country that would be a major receiver of FDI. This paper is the first to consider individual firms' decisions for over 90 territorial units in France.

We also study in more detail the characteristics of agglomeration effects. Due to a very large dataset, we are in particular able to differentiate the determinants of location depending on the country of origin of the investor and the industry of the plant located in France. This is again a novelty of this paper which gives insights for the following questions that might all be important for the policy maker: Does the nationality of the firms matter for agglomeration effects? Do firms cluster more with other firms from the same country? Do firms show a preference for regions within France that are near to their home market? Do all industries exhibit the same pattern of geographic concentration?

We then analyze the effect of both French and European regional policies on location choice. We show that foreign investors are, to a large extent, *not* sensitive to investment incentives.

The remainder of the paper is as follows: Section 1 presents the theoretical determinants of location choice using a simple oligopolistic competition model that yields an estimable equation for the location choice of firms. Section 2 describes the econometric model and the data used. Section 3 presents results on agglomeration effects. Section 4 presents results on the impact of promotion policies.

1. - A THEORETICAL MODEL OF LOCATION CHOICE

Location choice determinants can be broadly classified in four large groups: demand that can be expected on the chosen location, factor costs that would be faced, the number of "local" and foreign firms active in that same location and public policies designed to attract firms.

The sign expected on the two first variables is very largely accepted to be respectively positive and negative. The influence of the number of firms is more complicated and is the result of an arbitrage between centripetal and centrifugal forces. On the one hand, location theory generally says that geographic distance isolates firms from competition. A rise in the number of firms in a given location shifts prices down in that location and therefore decreases incentives to locate there. On the other hand, *positive externalities* between firms can emerge from technological spillovers or other mechanisms recently celebrated by the economic geography literature (Krugman, 1991, Venables, 1996). These forces contribute to the geographical clustering of firms and the sign of this determinant will therefore depend on the relative strength of the two forces.

Investment promotion policies can take various forms: job creation subsidy, temporary exemption from local taxes, low levels of corporate taxation, etc. Everything else equal, firms should be positively influenced by this determinant in their choice.

Suppose a very simple framework where firms use quantity as their strategic variable and where demand takes a generalized Cobb Douglas form where price and income elasticities can differ from 1:

$$Q = \frac{\alpha m^{\gamma}}{p^{\beta}} \qquad (1)$$

Q is total quantity demanded at price p. Suppose that firms have identical production costs when producing in the same location, ensuring the individual quantities will be equal in equilibrium: $Q=Nq$, N being the number of active firms on the market. α is the share of income spent on the particular good considered, m is income (exogenous here) of consumers, β is price elasticity and γ income elasticity. After tax profits of a representative firm willing to produce and sell at this location is:

$$\pi = (1-t)[(p-c)q] \qquad (2)$$

where t is the corporate tax rate and c is a unit production cost function. First order condition for profit maximization is:

$$\frac{\delta\pi}{\delta q} = (p-c) + \frac{\delta p}{\delta Q} q = 0$$

or equivalently $\qquad p\left(1 - \frac{q}{\beta Q}\right) - c = 0$

Using (1) and adding first order conditions over the N firms, we obtain the following expression for total equilibrium quantity:

$Q = Nq = \frac{\alpha m^{\gamma}}{N^{\beta}} \left[\frac{N\beta - 1}{c\beta}\right]^{\beta}$ which gives equilibrium price: $p = \frac{N\beta}{N\beta - 1} c$

Substituting q and p in the profit function, we obtain the following expression:

$$\pi = (1-t)\left[\frac{\alpha m^{\gamma}}{\beta N^{(\beta+1)}}\left(\frac{\beta}{N\beta - 1}c\right)^{1-\beta}\right]$$

Supposing that price elasticity is superior to 1 (β>1), profit is a decreasing function of profit tax rate, production costs and number of active firms, that is competition intensity (a classical effect in location theory, see d'Aspremont et al., 1979). Profit is also an increasing function of consumers' income, i.e. of market size.

Let us specify a bit more the unit cost function such that unit cost is a function of ongoing wage (w) and includes a positive externality related to the number of firms:

$$c = w^{\theta_w} N^{-\theta_N}$$

The influence of the number of firms is then ambiguous. Suppose the number of firms is such that $N\beta$ constitutes a reasonably good approximation of $N\beta$ - 1. The profit function can then be written as:

$$\pi = (1-t)\alpha m^{\gamma} (w^{\theta_w})^{1-\beta} N^{(-\theta_N - 1)(1-\beta) - (\beta+1)} \quad (3)$$

Equation (3) is log-linear and gives us the theoretical foundations of our empirical estimation of location determinants. The signs of the first three variables are still clearly determined, but the sign of the count of firms variable is now depending on the importance of the externality parameter relative to the negative impact of competition.

2. - THE ECONOMETRIC MODEL AND THE DATA

The economic decision studied in theoretical location models is by nature a *discrete choice* among several alternatives made by *individual firms*. Turning to empirical matters, the econometric model should therefore ideally have these features too. For this reason, models with a qualitative endogenous variable and particularly conditional logit models have been widely used in the preceding empirical work on industrial location.

This model assumes that firms maximize a profit function subject to uncertainty when choosing a location. The deterministic component of

the profit function consists of the various attributes of locations that can influence the profitability of building a plant in a particular location. The random component consists of maximization errors, unobserved characteristics of choices or measurement errors. While the real underlying level of utility yielded by alternative locations cannot be observed, what is observed is the actual choice of each firm and the characteristics of the alternative locations.

There is a set I ($I = i, j,...n$) of possible location sites and the location i offers a utility π_i to investors according to a set of variables $U_i = [\ln X_{i1},....., \ln X_{ik}]$, $X_i = [X_{i1},....., X_{ik}]$ being the vector of observable characteristics of location i.

$$(1) \quad \pi_i = bU_i + \varepsilon_i$$

Where b is the vector of unknown coefficients to be estimated and ε_i is the unobservable advantage of location i. All characteristics vary among locations (French *départements* here), some fluctuate among industries as well but they are constant across firms. The test undertaken is a conditional logit model. The underlying profit functions perceived by firms when locating in different locations are unobservable, but actual firm choices are observed. It is assumed that an investor chooses location i if it yields higher profits than any other possible choice. The probability of choosing i is thus :

$$(2) \quad \text{Prob}(\pi_i > \pi_j) \forall j \neq i$$

This probability of choosing location i was shown to take the following form (McFadden, 1984) under a type I extreme value distribution of the error term:

$$(3) \quad P_i = \frac{e^{\beta U_i}}{\sum_i e^{\beta U_i}}$$

(a) The data

We consider investments of foreign investors in France. The left hand side variable needed is the location choice of each investor over all French *départements* with its nationality, date of investment and industry. The main database (IEF) comes from the Direction du Trésor and was constructed based on the (now softened) legal obligation for foreign firms to ask for an administrative authorization to invest in France. This database

reports plenty of information on foreign affiliates operating in France including date and town of investment, employment, the different shareholders, their nationality and respective shares, etc. We use the 1996 version of the database and consider investments from 1985 to 1995 mainly because of data limitations on the right hand side variables. We consider only firms for which the industry reported is manufacturing. We sum up the shares of foreign investors by country of origin and then keep only the firms for which the largest share is hold by a foreign country and for which this share is at least 10%. We attribute the firms to the first country of ownership.

The main problem of this database is that only the location of the Headquarters is reported. However using the identification number of the firm, it is possible to track the producing units belonging to the firm and get its precise location using a different database made available by the Ministry of Industry. The procedure has therefore been the following: take all investments with their dates in IEF and keep all producing units that belonged to a firm in IEF and were "born" the same year or after the date reported in IEF. The date of creation of the plant is inferred by looking at the first year where that establishment was reported by the Ministry of Industry. This gives us our sample of location choices which consists of an exhaustive list of producing units owned by foreign companies in France. The sample contains 4220 observations over 92 *départements*.

(b) Agglomeration variables

The agglomeration variables are cumulated counts of firms based on that sample. The calculation is based on Head et al. (1995) and consists of the count of firms belonging to the same industry (but not belonging to the same parent company) that were located in each *département* a year before the considered investment.

We here introduce new dimensions in the measurement of agglomeration effects. We first try to identify the "nationality" of the agglomerative force. We try to answer the following question: does a firm has a tendency to cluster equally with other firms from the same origin country, other non-French firms and/or French firms. There will therefore be three agglomeration variables: NH, NO and NF accounting respectively for the effect of the presence of same home country firms, other foreign firms and French firms. The sign and magnitude of each of those variables is dependent on the relative strengths of the competition effect and positive externalities exposed in the theory section.

Second, we are able due to the large size of the sample to differentiate between country of origin and industry in the location behaviour of multinational firms. This is of course of primary importance for policy issues as it will appear that there is a large amount of heterogeneity calling for different measures by public authorities if they intend to attract FDI and conduct regional policies.

(c) Demand variable

As in most of the empirical literature on location choice, the demand variable taken here is local GDP. The source of this data is REGIO, the Eurostat regional database that allocates French GDP between French *départements*. The variable is labelled GDP. This variable is of course only a proxy for the real demand perceived by firms. It is very difficult here to obtain data that could allow for more sophisticated demand variable at this geographical level. We believe that this proxy is however reasonable for a large proportion of the industries in the sample an the results seem to confirm this belief.

(d) Labour costs variable

We are able to calculate a very precise wage per capita variable at the *département* and 4-digit industry level. Using data on producing units operating in each *département*, we include the average wage per capita of the industry, *département* and year relevant for the investment considered. The variable is labelled W.

(e) Grants variables

The main tool of regional policy available to the French government is called the Prime d'Aménagement du Territoire (PAT) and consists of labor related grants for creating or maintaining jobs in lagging regions. Both French and foreign investments are eligible for these grants and roughly half the annual funding goes to foreign investors. We estimate the influence of the PAT on the location choice by introducing a variable called PAT taking into account the funds granted to each region the year of the considered investment.

Some French regions are also eligible to the European Commission regional policy involving grants that are sometimes used to attract FDI but most of the time consists of attempts to improve the economic environment with an expected indirect effect on attractiveness.

There are three main Objectives under which the Commission grants structural funds to European Regions. Objective 1 is aimed at promoting development and structural adjustments in regions that are lagging behind defined as those with GDP per head below 75% of the community average. No French region considered in this paper is in this case, due to the fact that we do not consider Corsica. Objective 2 is aimed at promoting the conversion of areas affected by industrial decline. Objective 5b is aimed at rural areas affected by problems linked to the decline of agriculture. There are numerous French regions receiving grants under those two objectives, the two main receivers being Nord-Pas-de-Calais and Lorraine. We also include the "hors objectif" funds. The corresponding variables are the grants given to each region under each relevant objective, respectively: OBJ2, OBJ5B, HOBJ.

3. - The agglomeration of FDI in France

3.1 - *Results by country of origin*

We begin by a quick description of the sample that proves insightful to study the location behaviour of foreign firms in France. It is first interesting to visualize the overall pattern of FDI in France with some graphs. In figure 1 and 2 are represented the weights of French *départements* in FDI for some major investing European countries.

It is readily apparent that the region around Paris has been a major recipient of investments for FDI from all origin countries. It is also striking that some investors have a preference for locations in France that are near to the border with their origin country. This is particularly apparent for FDI originating from Belgium, The Netherlands, Germany and Switzerland. Similarities in culture, language, tastes, distribution networks, etc. might therefore be an important determinant of location choices by investors originating from a country that has a common border with France.

We now proceed to the estimation of the determinants of location choice of foreign investors in France by country of origin. The following table presents results for conditional logit estimation of the impact of determinants defined above on the probability of choosing a particular *département* in France. Table 1 present the results for the 8 major investor countries in France, that is the United States (21.5%), Germany (16.4%), The Netherlands (11.2%), Italy (10.7%), the United Kingdom (10.3%), Switzerland (9.8%), Belgium (6.4%), and Japan (2.2%).

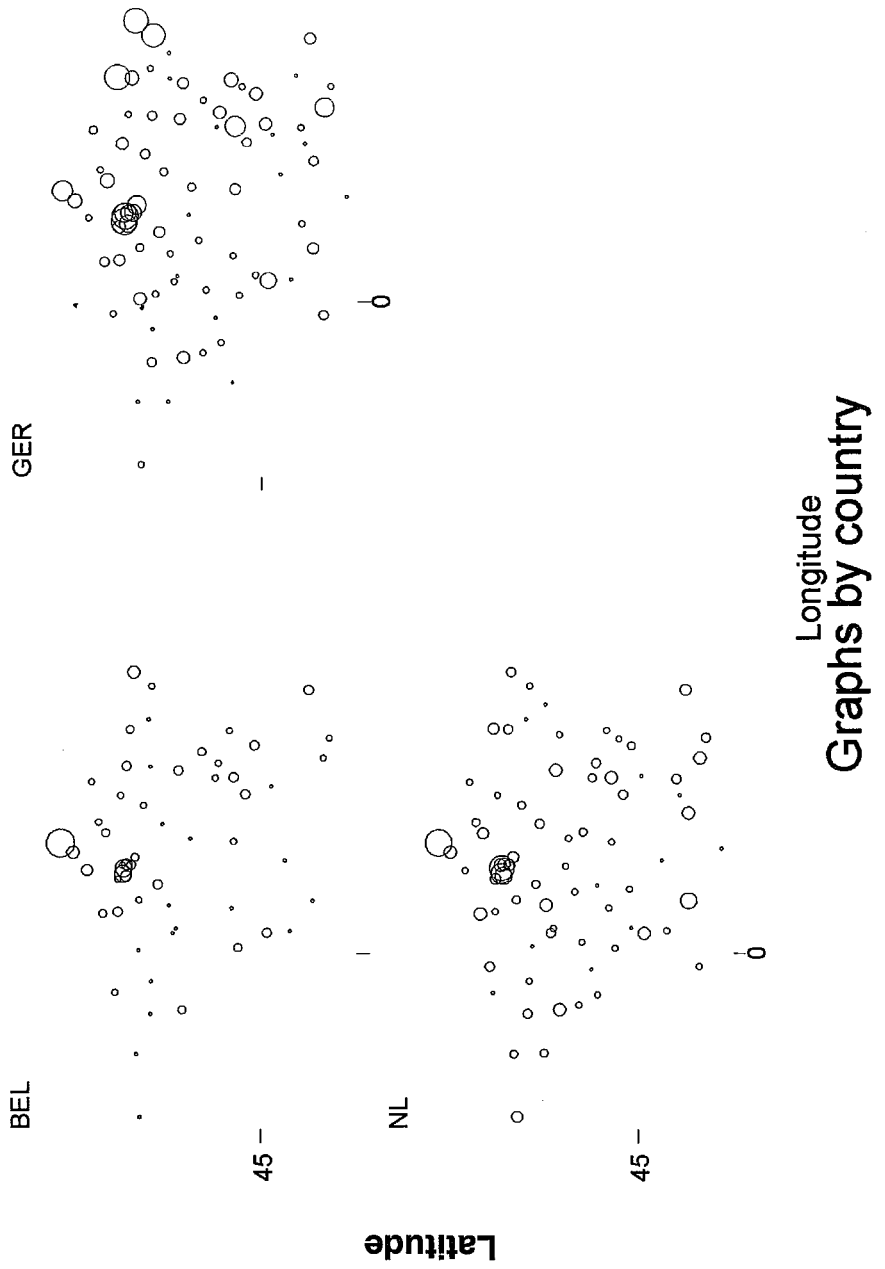


Figure 1: Location patterns of foreign firms in France: Multinationals from Belgium, Germany and the Netherlands

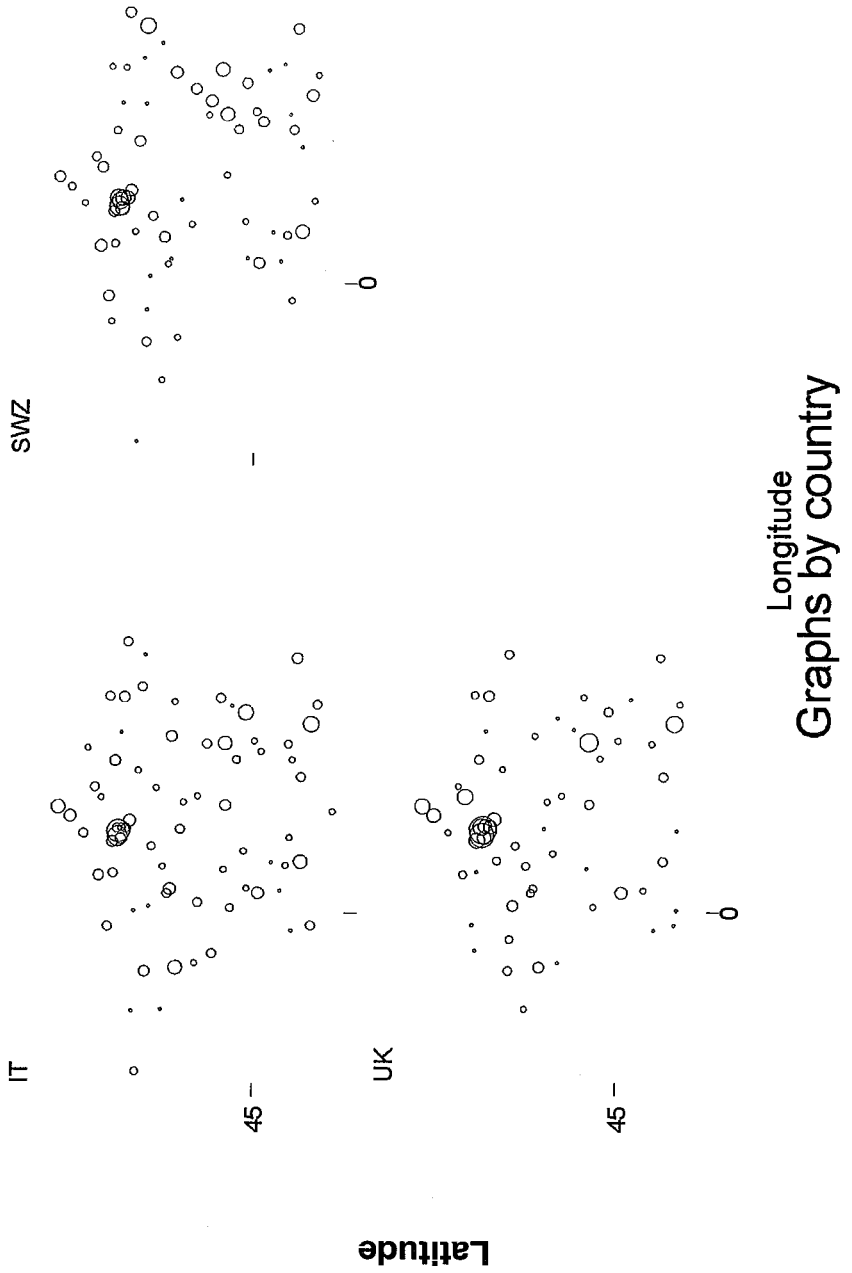


Figure 2: Location patterns of foreign firms in France: Multinationals from Italy, Switzerland and United Kingdom

Table 1: Agglomeration effects results - part 1

Model :	Global	Belgium	Netherlands	Germany	Italy	UK
# obs:	4082	261	458	674	434	419
NH	0.21[a]	0.92[a]	-0.56[b]	-0.07	0.03	0.51[b]
	(0.06)	(0.29)	(0.25)	(0.15)	(0.29)	(0.21)
NO	0.25[a]	0.47[a]	0.07	0.57[a]	0.19[c]	0.16
	(0.03)	(0.14)	(0.10)	(0.09)	(0.10)	(0.11)
NF	0.77[a]	1.16[a]	0.51[a]	0.81[a]	0.33[a]	0.98[a]
	(0.02)	(0.10)	(0.06)	(0.06)	(0.06)	(0.07)
GDP	0.45[a]	0.54[a]	0.65[a]	0.42[a]	0.63[a]	0.59[a]
	(0.02)	(0.09)	(0.08)	(0.06)	(0.08)	(0.08)
W	-0.18[b]	-0.70[a]	-0.37[b]	-0.06	-0.75[a]	0.09
	(0.07)	(0.14)	(0.15)	(0.19)	(0.14)	(0.27)
Pseudo R-sq	0.161	0.248	0.129	0.162	0.1	0.238

Standard errors in parenthesis. [a], [b] and [c] denote respectively significance at the 1,5 and 10% level.

Table 2: Agglomeration effects results - part 2

Model:	**Switzerland**	**USA**	**Japan**
# obs:	398	875	88
NH	-0.23	0.11	1.32[c]
	(0.19)	(0.10)	(0.70)
NO	0.83[a]	0.26[a]	0.34
	(0.11)	(0.08)	(0.25)
NF	1.07[a]	1.20[a]	1.54[a]
	(0.07)	(0.05)	(0.19)
GDP	0.18[b]	0.14[b]	0.47[a]
	(0.08)	(0.05)	(0.16)
W	-0.09	1.06[a]	-0.41
	(0.25)	(0.19)	(0.47)
Pseudo R-sq	0.185	0.191	0.297

Standard errors in parenthesis. [a], [b] and [c] denote respectively significance at the 1,5 and 10% level.

The global regression shows, as expected, a positive influence of GDP, a negative influence of wages and a positive effect of competitors presence. This shows that centripetal forces dominate centrifugal forces on average, this finding being an indicator of spillovers that might exist between firms. It is noteworthy that the agglomeration with French firms is much higher than agglomeration with other foreign firms either of the same or a different country of origin. This might indicate that competition faced by a foreign investor in France is fiercer with other foreign firms than with French firms. This might also be the sign that the technological spillovers passing through informal communication or inter-firm mobility of qualified workers is substantially easier with French firms. Another interpretation of that result can be made in term of informational externalities (see Banerjee, 1992, and de Coster and Strange, 1993, for theoretical models). Supposing that French firm have a better information than foreign companies on the "true" compared attractiveness of French *départements*, the location of French firms would therefore convey more information than the location of foreign affiliates for the prospective investor. As a consequence, foreign investors would be more willing to replicate French firms' choices than choices made by other multinational companies that might not have any better information than them.

The results show however a substantial variability depending on the country of origin of the firm. Some countries like Italy or The Netherlands show very low agglomeration effects compared to the rest of the sample. Those two countries are also much more sensitive to the level of labor costs in their location choices (Belgium also is). The American investors seem to search very productive workers despite their higher cost as shown by the positive coefficient on wages. Together with Swiss investors, they also show a less than average tendency to locate near final demand perhaps denoting the fact that the products sold are less tied to *local* demand than others.

3.2 - *Results by industry*

We now proceed to regressions at the industry level to see which industries exhibit the more significant agglomeration effects and thus potentially the more interesting targets for promotion policies as an initial advantage in the attraction of those industries could then result in self reinforcing agglomeration in the *départements taking a good start. Due to the very large sample used we are able to conduct the analysis* at the 4-digit level guaranteeing a very precise assessment of the industries that

are more subject to agglomeration economies. The following table ranks industries using the mean of the 3 agglomeration variables t-stats. We want to look at the robustness of the effects across industries and therefore focus this section on significance levels.

There are 79 industries for which estimation of all variables is possible. Of these 32 have a mean of the 3 agglomeration variables t-stats under 1.7 and for 36 industries the same statistic is above 2. We list below the industries which are the most and less subject to agglomeration effects. We choose to present the results for those 30 industries at the extreme of the agglomeration effects but the complete list of industry level results is available upon request.

We see that industries often mentioned as characterized by strong positive spillovers appear in the first group of industries where we find very significant agglomeration effects. Computers is of course one of those as office machinery for which the coefficients are extremely large, a 10% increase in the number of firms in a *département* roughly increasing probability of investing there by 40%.

Another interesting result is the fact that in the clothing industry, often referred to as characteristic of a low-skill labor intensive industry, the investors are very sensitive to wage differentials and much less to agglomeration economies (there is even a significant repulsion effect of other origins foreign investors in women's apparel). On the other hand, the industries with significant agglomeration effects do not seem to be sensitive to the level of labor costs.

We are therefore able to confirm here differences in the location decisions of investors across industries that were previously largely hypothesized in the literature without being rigorously tested due to lack of data. We found in particular that industries that where often thought to be characterized by strong agglomeration economies more than labor costs considerations (like computers, pharmaceuticals or car parts) indeed show this tendency. Conversely, low skill industries like clothing are not very sensitive to agglomeration economies but seem to favour costs differentials. Also, industries that are closely tied to final consumption like magazine or newspaper editing show an overwhelming tendency to follow the spatial distribution of consumers rather than the spatial distribution of competitors.

4. - The influence of promotion policies on the location choice

In this section, we estimate the influence of Structural funds granted to French Regions by the European Commission. The data made publicly

available by the Commission is surprisingly scarce. However we have the grants by Objective and region in France for the years 1989, 1990 and 1991 which were the years where FDI in France was at its peak. We are therefore able to estimate the influence of those grants on location decisions of foreign investors for those three years because the number of observations remains substantial.

Table 3: Industry agglomeration effects results

Industry	# of obs	NH	NO	NF	GDP	W
Computers	71	1.11 (4.41)	0.98 (4.23)	1.22 (6.01)	-0.16 (-0.75)	1 (2.15)
Paints	65	0.92 (2.3)	0.84 (3.78)	1.22 (5.47)	0.04 (0.15)	-0.31 (-0.27)
Lifts	85	1.21 (2.01)	0.4 (1.66)	1.46 (7.58)	-0.03 (-0.15)	-1.22 (-2.09)
Misc. Rubber	36	1.93 (3.74)	0.97 (2.67)	1.33 (4.66)	0.36 (1.32)	-0.13 (-0.21)
Car parts	115	0.54 (2.53)	0.31 (1.93)	0.97 (6.17)	0.12 (0.59)	0.85 (1.81)
Pharmaceuticals	126	0.18 (0.87)	0.54 (2.81)	0.79 (6.39)	0.16 (0.85)	0.79 (1.01)
Lightning	19	2.29 (1.89)	2.4 (4.3)	1.86 (3.49)	-0.91 (-2.16)	0.76 (0.53)
Machine tools	23	2.31 (2.9)	1.62 (3.68)	1.21 (3.09)	0.7 (2.48)	0.35 (0.24)
Industrial Gas	50	2.16 (2.25)	0.44 (0.98)	1.88 (5.84)	-0.36 (-1.17)	-1.09 (-1.05)
Paste and Glue	21	1.86 (1.17)	1.6 (2.45)	3.38 (5.27)	-0.54 (-1.45)	2.26 (1.64)
Basic plastics	17	2.47 (3.51)	0.52 (1.01)	2.24 (3.95)	1 (1.79)	-0.17 (-0.12)
Office machinery	9	3.81 (2.18)	3.48 (1.91)	4.66 (3.98)	-1.16 (-1.71)	0.87 (0.74)
Clothing accessories	28	1.21 (2.33)	0.25 (0.61)	1.35 (5.12)	-0.21 (-0.65)	0.74 (0.49)
Soap	17	2.97 (2.96)	0.68 (1.19)	2.19 (3.87)	-0.41 (-0.99)	2.77 (1.88)
Industrial chemicals	47	0.03 (0.06)	0.81 (2.6)	1.25 (5)	0.12 (0.47)	2.27 (2.34)
		.	.	.	.	.
General Machinery	28	-0.54 (-0.36)	0.67 (1.61)	0.52 (1.93)	1.09 (2.8)	-1.69 (-1.11)
Telephones	32	-0.31 (-0.27)	0.42 (0.9)	1.16 (2.49)	-0.07 (-0.17)	1.73 (1.71)
Misc. Org. Chemicals	19	-0.31 (-0.29)	0.15 (0.35)	1.06 (2.94)	1.04 (2.51)	-0.45 (-0.29)
Men's apparel	10	1.02 (0.69)	-0.09 (-0.1)	1.3 (2.39)	0.43 (0.78)	-3.42 (-1.93)
Paper and cardboard	17	-0.32 (-0.21)	-0.85 (-0.91)	1.49 (3.59)	-0.17 (-0.42)	2.48 (1.83)
Wooden structures	8	3.87 (2.38)	0.32 (0.2)	-0.09 (-0.16)	1.54 (3.05)	-2.07 (-0.86)
Misc. Machinery	25	1.45 (0.83)	-1.73 (-1.15)	0.86 (2.65)	0.47 (1.52)	-0.29 (-0.56)
Women's apparel	251	0.23 (0.77)	-0.34 (-2.41)	0.28 (3.94)	1.09 (8.27)	-0.88 (-2.97)
Misc. elec. mat	12	1.14 (0.61)	0.74 (0.43)	0.68 (0.98)	0.68 (1.39)	1.37 (0.75)
Printing	37	-0.48 (-0.48)	-0.17 (-0.44)	1.13 (2.43)	0.2 (0.43)	1.05 (0.71)
Clocks	13	-1.44 (-1.64)	-0.01 (-0.01)	2.25 (3.15)	0.41 (0.81)	-0.61 (-0.21)
Silk manufacturing	13	-2.21 (-1.36)	0.43 (0.42)	0.78 (1.88)	1.02 (2.61)	-2.38 (-1.84)
Underwear	8	0.84 (0.45)	-1.8 (-0.93)	-0.26 (-0.73)	3.19 (3.31)	-4.46 (-2.07)
Magazines editing	27	-1.18 (-1.38)	0.11 (0.17)	-0.49 (-0.43)	3.23 (1.29)	6.05 (2.09)
Newspapers editing	25	0.14 (0.24)	-0.24 (-0.34)	-1.19 (-1.65)	5.19 (3.2)	3.43 (1.9)

Table 4: European regional policy results - part 1

Model:	Global	Belgium	Netherl.	Germany	Italy	UK
# obs:	1302	80	271	203	66	146
NH	0.38[a]	0.61	0.35	-0.20	0.72	0.55
	(0.11)	(0.59)	(0.65)	(0.30)	(0.90)	(0.34)
NO	0.28[a]	0.66[b]	0.01	0.55[a]	0.34	-0.06
	(0.06)	(0.26)	(0.15)	(0.15)	(0.26)	(0.19)
NF	0.79[a]	0.99[a]	0.42[a]	1.03[a]	0.58[a]	1.02[a]
	(0.04)	(0.16)	(0.08)	(0.11)	(0.16)	(0.13)
GDP	0.37[a]	0.54[a]	0.68[a]	0.34[a]	0.54[b]	0.46[a]
	(0.05)	(0.17)	(0.10)	(0.11)	(0.22)	(0.14)
W	-0.25[b]	-1.12[a]	-0.26	-0.09	-1.27[c]	0.09
	(0.12)	(0.34)	(0.18)	(0.37)	(0.68)	(0.47)
OBJ2	0.00	0.05	0.02	-0.01	0.03	-0.02
	(0.01)	(0.03)	(0.02)	(0.02)	(0.03)	(0.02)
OBJ5B	-0.02[b]	-0.08[c]	0.01	-0.02	-0.03	-0.05
	(0.01)	(0.05)	(0.02)	(0.03)	(0.04)	(0.03)
HOBJ	0.01	-0.01	-0.05[c]	0.04	0.06	0.04
	(0.01)	(0.04)	(0.02)	(0.03)	(0.05)	(0.03)
Pseudo R-sq	0.16	0.247	0.126	0.175	0.156	0.208

Standard errors in parenthesis. [a], [b] and [c] denote respectively significance at the 1,5 and 10% level.

Table 5: European regional policy results - part 2

Model:	Switzerland	USA	Japan
# obs:	120	249	29
NH	-0.42	-0.13	1.77
	(0.34)	(0.18)	(1.28)
NO	0.90[a]	0.54[a]	0.31
	(0.20)	(0.14)	(0.48)
NF	1.04[a]	1.22[a]	1.43[a]
	(0.14)	(0.10)	(0.36)
GDP	-0.29[c]	0.18	0.36
	(0.16)	(0.11)	(0.31)
W	0.38	0.85[b]	-0.49
	(0.59)	(0.37)	(0.95)
OBJ2	0.01	-0.01	-0.04
	(0.02)	(0.02)	(0.05)
OBJ5B	-0.06[c]	0.01	0.15
	(0.04)	(0.03)	(0.09)
HOBJ	-0.03	0.00	-0.23[b]
	(0.04)	(0.03)	(0.10)
R-sq	0.169	0.211	0.272

Standard errors in parenthesis. [a], [b] and [c] denote respectively significance at the 1,5 and 10% level.

It appears in tables 4 and 5 that none of the coefficients on the different grants of the European Commission is significantly positive. This result is not the first to find little or even negative effect of European grants on attractiveness (see Ferrer, 1998).

There is a problem with the evaluation of the influence of those funds which is often mentioned to explain the apparent poor and even sometimes negative influence of those grants. The regional policies are designed to help the catching up of lagging regions or compensate a fall in their employment due to a structural crisis in the industries where those regions are specialized. The fact that a region was not successful at attracting FDI is often a cause for its economic problems. There is therefore a potential reverse causality problem when estimating the effect of grants on foreign investors. The authorities usually need to give grants because firms do not like a particular region and the consequence for the can be a negative coefficient on the grant variable observed by the researcher.

One way to get around this problem is to assess the influence of past regional policy on present location choices. With some time, the funds might have improved the attractiveness of the region and the investors in subsequent years might be less repelled by this region. We therefore estimate the impact of the cumulated funds received by French regions between 1989 and 1991 on the choices between 1992 and 1995 and compare the coefficient with the preceding regression. In order to save space, we do not include the results table here (they are available upon request) but the results are strikingly similar. No coefficient is significantly positive and all significant coefficients are negative. All estimates of the impact of regional European grants are furthermore of very low magnitude. We can therefore safely conclude that if the European grants in French regions have had any impact on the location of FDI this impact was very slightly negative for some origin countries. In general there is simply no identified relationship between the amount given to a region by the European Commission and the probability that foreign investors choose to locate an affiliate in a *département* of that region.

We see in the tables 6 and 7 that the impact of French regional policy (at least the PAT) is far from being as influential on location choices as the policy makers would like it to be. The global effect is only marginally significant and the magnitude of the effect is the lowest of all determinants. The only three countries for which we found a positive impact are The Netherlands, Germany and Italy.

The Italian case is very interesting as it appears that investors from this country are very sensitive to monetary incentives compared to other investors. Indeed the positive effect of the grants is highly significant and

Table 6: French regional policy results - part 1

Model:	**Global**	**Belgium**	**Netherl.**	**Germany**	**Italy**	**UK**
# obs:	4082	261	458	674	434	419
NH	0.22[a]	0.85[a]	-0.59[b]	-0.07	0.03	0.50[b]
	(0.06)	(0.29)	(0.25)	(0.15)	(0.30)	(0.21)
NO	0.25[a]	0.46[a]	0.07	0.57[a]	0.19	0.16
	(0.03)	(0.14)	(0.10)	(0.09)	(0.10)	(0.11)
NF	0.77[a]	1.15[a]	0.52[a]	0.82[a]	0.38[a]	0.97[a]
	(0.02)	(0.10)	(0.06)	(0.06)	(0.07)	(0.07)
GDP	0.47[a]	0.60[a]	0.71[a]	0.45[a]	0.68[a]	0.54[a]
	(0.03)	(0.10)	(0.08)	(0.06)	(0.08)	(0.08)
W	-0.14	-0.68[a]	-0.26	0.08	-0.66[a]	-0.05
	(0.08)	(0.15)	(0.17)	(0.22)	(0.15)	(0.26)
PAT	0.01	0.03	0.03[b]	0.02[b]	0.04[a]	-0.02
	(0.00)	(0.02)	(0.01)	(0.01)	(0.01)	(0.01)
Pseudo R-sq	0.161	0.25	0.13	0.163	0.102	0.239

Standard errors in parenthesis. [a], [b] and [c] denote respectively significance at the 1,5 and 10% level.

Table 7: French regional policy results - part 2

Model:	**Switzerl.**	**USA**	**Japan**
# obs:	398	875	88
NH	-0.25	0.08	1.29
	(0.19)	(0.10)	(0.71)
NO	0.83[a]	0.26[a]	0.34
	(0.11)	(0.08)	(0.25)
NF	1.07[a]	1.20[a]	1.53[a]
	(0.07)	(0.05)	(0.19)
GDP	0.14	0.12[b]	0.45[a]
	(0.08)	(0.06)	(0.17)
W	-0.23	0.95[a]	-0.46
	(0.22)	(0.20)	(0.45)
PAT	-0.03[b]	-0.02	-0.01
	(0.01)	(0.01)	(0.03)
Pseudo R-sq	0.186	0.192	0.297

Standard errors in parenthesis. [a], [b] and [c] denote respectively significance at the 1, 5 and 10% level.

the largest of all countries. Furthermore, Italian firms proves to be also among the most highly sensitive to wage differentials and show very little tendency to agglomerate relative to other nationalities. German and Dutch investors also show a much smaller tendency to cluster than the rest of the sample (Netherlands even showing dispersion in the NH coefficient). Combined with the fact that those three countries are the ones which seems to be attracted by investment incentives, our study leaves therefore very little prospective for an efficient attractiveness policy. Indeed those investors that are sensitive to these measures, are only slightly so and do not cluster, hence the benefits of the grants to the region are likely to be very small. Succeeding in attracting initial investments from those countries is not sufficient to generate a self-reinforcing agglomeration of firms from those countries.

CONCLUSION

We measure in this paper the determinants of location choice of foreign investors in France. We focus in particular on the agglomeration and identify the countries of origin and industries for which positive spillovers resulting in clustering between firms are the more pronounced. It appears that computers, car parts, machine tools and office machinery are instances of sectors characterized by the strongest agglomeration effects. A 10% increase in the number of competitors in a location can raise by up to 40% the average probability of investing in that location. On the other hand, firms originating from countries like Italy or The Netherlands and from industries like clothing are much less subject to clustering and more sensitive to the level of wages in their location patterns.

We try to assess the impact of French and European regional policies through the inclusion of investment incentives and structural funds in the location choice but hardly find any positive impact of either measure on the actual choices of investors. Even if important agglomeration economies might be a favourable ground for effective attractiveness and regional policies, the evidence for France is very negative: We don't find any rise in the attractiveness of French *départements* when investing there is associated with grants from public authorities.

THIERRY MAYER
JEAN-LOUIS MUCCHIELLI

REFERENCES

BANERJEE A. (1992), "A Simple Model of Herd Behaviour", in *Quarterly Journal of Economics* 57, 797-817;

D'ASPREMONT C., GABSZEWICZ J.J., THISSE J.F. (1979), "On Hotelling's Stability in Competition", in *Econometrica* 47, 1045-1050;

DE COSTER G., STRANGE W. (1993), "Spurious Agglomeration", in *Journal of Urban Economics* 33 , 273-304;

DEVEREUX M., GRIFFITH R. (1998), "Taxes and the Location of Production, Evidence from a Panel of US Multinationals", in *Journal of Public Economics* 68 (3), 335-367;

FERRER C. (1998), "Patterns and Determinants of Location Decisions by French Multinationals in European Regions" in J.L. Mucchielli (ed), *Multinational Location Strategy: Economics, Geography, Management and Policy*, JAI Press (Greenwich, Connecticut);

HANSEN E.R. (1987), "Industrial Location Choice in Sao Paulo, Brazil, a Nested Logit Model", in *Regional Science and Urban Economics*, pp. 89-108;

HEAD K., RIES J., SWENSON D. (1999), "Attracting Foreign Manufacturing: Investment Promotion and Agglomeration", in *Regional Science and Urban Economics,* 29 , 197-218;

HEAD K., RIES J., SWENSON D. (1995), "Agglomeration Benefits and Location Choice: Evidence from Japanese Manufacturing Investment in the United States", in *Journal of International Economics* 38 , 223-247;

HENDERSON J.V., KUNCORO A. (1996), "Industrial Centralisation in Indonesia", in *World Bank Economic Review*, 10(3) pp. 513-540;

KRUGMAN P. (1991), *Geography and trade,* Cambridge, MIT Press;

MCFADDEN D. (1984), "Econometric Analysis of Qualitative Response Models", in Griliches Z. et M.D. Intriligator, *Handbook of Econometrics* vol 2, Amsterdam , Elsevier/North-Holland;

MAYER T. (1998), "International location choice under Cournot competition", Mimeo, University of Paris I, presented at the Econometric Society European Meeting (ESEM 98) Berlin 29 August -2 September;

MAYER T., MUCCHIELLI J.L. (1999), "La localisation a l'étranger des entreprises multinationales: une approche d'économie géographique hiérarchisée appliquée aux entreprises japonaises en Europe" in *Economie et Statistiques*, n°326-327, pp. 159-176;

MAYER T., MUCCHIELLI J.L. (1998), "Agglomeration Effects, State Policies and Competition in the Location of Japanese FDI in Europe" in J.L. Mucchielli (ed), *Multinational Location Strategy: Economics, Geography, Management and Policy*, JAI Press (Greenwich, Connecticut);

VENABLES A.J. (1996), "Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries", in *International Economic Review* 37(2), pp. 341-359.

FOREIGN DIRECT INVESTMENT: IMPLICATIONS FOR IRISH ECONOMIC DEVELOPMENT AND WIDER LESSONS

Sintesi. L'Irlanda rappresenta un caso-studio ideale in tema di effetti prodotti dagli investimenti diretti esteri (IDE) di tipo *export-oriented* su una economia di piccole dimensioni. Il presente lavoro prende in esame i vari aspetti dell'esperienza irlandese in tema di investimenti esteri. In Irlanda, il flusso di IDE in entrata non si è diretto nei settori nei quali l'economia godeva di un vantaggio comparato, in quanto un consistente numero di tali settori era rappresentato da beni non commerciabili internazionalmente. L'articolo analizza anche vari aspetti della politica industriale regionale ed evidenzia come i naturali processi di agglomerazione e di concentrazione regionale siano avvenuti in presenza di una politica governativa che mirava alla redistribuzione degli investimenti su tutto il territorio nazionale. Alcune indicazioni di *policy* tratte dall'esperienza irlandese in tema di sviluppo trainato dagli IDE vengono formulate nella parte finale dell'articolo.

> *It would be going too far to think of Ireland as if it were purely a regional economy, its growth driven by its export base. The kinds of macroeconomic issues that matter for bigger national economies also matter for Ireland. But by moving back and forth between thinking of Ireland as a productivity-driven national economy and as an export-driven regional economy we may be able to get a fuller picture.*
>
> Krugman, 1997

1. - INTRODUCTION

The behaviour of the Irish economy is only of interest in an international context insofar as it serves to illustrate mechanisms that are common to the problems of growth and development faced by other small

Acknowledgements: This paper is partially based on joint work carried out with my ESRI colleagues, John Fitz Gerald, Patrick Honohan and Ide Kearney on a recent study that attempted to interpret the recent Irish growth experience. It also draws on joint work carried out with Frank Barry of University College Dublin on an examination of Ireland as a host country for foreign direct investment.

peripheral states and regions. If Irish economic development had been propelled by, say, a significant oil or other resource find, then its special circumstances would mean that only a very restricted set of internationally comparative lessons could be drawn. However, Ireland is a small economy on the periphery of Europe, with little in the way of rich natural resources, a history of very late industrialisation and a mediocre economic performance in the four decades after World War II. During these decades it failed to converge towards the much higher standard of living pertaining in the more developed core economies of the EU.

Towards the latter part of the 1980s, the behaviour of the Irish economy unexpectedly improved and initiated a decade of sustained growth well above the EU and OECD performance trends. Within the last decade, Irish living standards converged rapidly towards the EU average, and indeed now exceed the average on the basis of certain measures such as GDP per head at purchasing power (or PPS) standards (CEC, 1998). The processes underlying this change in behaviour may now be of wider interest to a range of states and regions whose socio-economic circumstances resemble those of Ireland.

The story of the recent Irish economic performance cannot be told in simple mono-causal terms, however tempting it might be to try to do so. The timing of the growth acceleration of the late 1980s was expected, even if its strength and duration were not.[1] There were many reasons why an improvement in performance was likely to happen. Basically five separate but closely interrelated factors were involved. At the top of the list comes the extreme *openness* of the economy, a factor that encompasses large inflows of foreign direct investment (FDI), sizeable migration flows, an export orientation towards fast growing markets and products, together with the benefits arising from participation in the European Monetary System (EMS), the completion of the Single European Market and full participation in Economic and Monetary Union (EMU). Next in the causal chain would come two supporting policy-related initiatives: the steady build-up of *human capital* starting with educational reforms in the 1960s, and the major improvements in *physical infrastructure*, both of which had early domestic roots but which were consolidated and extended after 1989 as a result of EU Structural Fund aid. A more localised policy factor concerns the creation – after more than a decade of severe instability - of a more *stable policy environment*, particularly in relation to fiscal and monetary policy. Finally, in the background were cru-

[1] For a full treatment of the recent Irish growth experience, see Bradley *et al*, 1997; Barry (ed.), 1999.

cial socio-economic issues related to the changing *demographic structure* and the role of inward migration in preventing skill shortages.

The aspect of Irish economic openness that has attracted most attention internationally is the dynamic development role played by FDI. The foreign sector now accounts for about one half of Irish manufacturing employment and over two-thirds of gross manufacturing output. Directly as well as indirectly, FDI has affected every corner of the economy. Hence, Ireland is a textbook case study of the effects on a small host economy of export-oriented FDI and the present paper is devoted to an exploration of a range of different aspects of the Irish experience.

In section 2 we describe the origins of FDI at a national level and the changes in public policy that were implemented to encourage it. In section 3 we examine in more detail some specific aspects of FDI: the sectoral destination of FDI; the regional distribution of FDI and its role in addressing regional underdevelopment; and the nature and extent of agglomeration economies and indigenous spin-offs associated with the foreign-owned sector. We conclude in section 4 with a brief evaluation of the lessons to be learned from the Irish experience with FDI, as well as reflecting on differences with the experiences of other EU periphery countries and regions and commenting on evolving developments in the newly liberalised economies of Central and Eastern Europe (CEE).

2. - Why Foreign Investment Flowed In

2.1 - *Some Early History*

From the early 1930s to the late 1950s high tariff barriers and a strict prohibition on foreign ownership of firms operating in Ireland were the cornerstone of policies designed to promote growth of indigenous manufacturing. Ireland had an extremely low level of manufacturing activity at the time of independence in 1922 (Ó Grada, 1994). After the partition of the island in 1922 (into two sub-regions, an independent Irish Free State - now the Republic of Ireland - and Northern Ireland, which remained part of the UK), most of the industrial base on the island was located outside the Irish jurisdiction in the ship-building, engineering and linen conglomeration of the Northeast region of the island, centred on Belfast.[2]

[2] To appreciate the Irish industrial dilemma, imagine Scotland becoming independent with Glasgow and the Clyde left out, or perhaps Italy with the Northern Industrial region left out.

By the late 1950s it was clear that protectionism had long outlived its usefulness and that few of the so-called infant industries had matured and become sufficiently competitive to generate much in the way of exports (O'Malley, 1989). Tariff barriers in Europe started to come down after WW2, a process accelerated by the signing of the Treaty of Rome in 1956. Protectionist policies persisted much longer, however, in the smaller peripheral states, particularly in Ireland and in Southern Europe (Larre and Torres, 1991). Popular dissatisfaction in Ireland with the dismal legacy of protectionism brought about a dramatic shift in policy orientation in the late 1950s (Kennedy, 1998). In fact, Ireland was one of the first peripheral states to switch external policy regimes and to position itself to benefit from rapidly emerging possibilities in post-reconstruction Europe and the early stages of globalisation.

The changes forced on Irish policy-makers by economic collapse in the late 1950s were fundamental and far-reaching. The *Control of Manufactures Act*, which prohibited foreign ownership, was abolished in 1962 and replaced by a policy that systematically cultivated inward investment by offering a zero corporate profits tax on manufactured exports (replaced in 1980 by a flat rate of 10 per cent on all manufacturing). In addition, attractive investment and training grants were offered as well as a complete dismantling of most tariff barriers within less than a decade.

It is clear that there were some special circumstances surrounded the Irish switch to trade liberalisation and active encouragement of inward FDI. First, the manifest failure of the previous protectionist policies had been so dramatic that almost no domestic group favoured their retention (Kennedy, 1998). Second, the range of abilities and expertise available within the Irish public sector was considerable, and there was a willingness to learn from the indicative planning experiences of continental Europe (Chubb and Lynch (eds.), 1969). Third, the completion of European reconstruction, and the growth in importance of the EEC, provided the opportunity to capture some of the rapidly expanding flow of American investment into Western Europe (Vernon, 1973). Fourth, rapid advances in technology and declining transport and communications costs during the 1960s facilitated the process of foreign investment by multinational corporations (Krugman, 1995). Thus, crucial strategic policy changes in a wide range of FDI-related areas were designed and implemented vigorously in Ireland with complete credibility.

2.2 - *Preparing the Economy for FDI*

The lowering and eventual removal of tariff barriers was a necessary policy change if the Irish economy was to be reoriented away from the

unsuccessful import substitution policies of the pre-1960 era and towards export led growth. The steady adherence to a policy of low corporate taxes, combined with aggressive and sophisticated initiatives designed to attract and aid inward investors, provided the anchor to the last four decades of policy making. A consequence was that rates of personal taxation and indirect tax rates remained high and have only recently started to fall.

The strategic orientation of Irish economic policy making over the past four decades has, with few exceptions, always emphasised the need to face the consequences of the extreme openness of the economy, to encourage export orientation towards fast growing markets and products, and to align the economy with all major European initiatives. The enthusiastic embrace of openness provides the strategic context for economic management. However, while openness to the full rigors of competition in the international marketplace and the attraction of inward FDI may be necessary conditions for economic success, they are by no means sufficient. Four broad domestic policy strategies accompanied the external orientation of the economy:

(a) The pursuit of policies designed to bring about a steady build-up of the quality and quantity of education and training of the workforce. In the Irish case, this was initiated by farseeing educational reports and reforms from the 1960s; it was continued more recently by the heavy emphasis given to training and human capital in the allocation of EU Structural Funds from the late 1980s; and although issues of inequality are still of concern, the level of educational attainment in Ireland is now higher than in some other wealthier European states (Breen, Heath and Whelan, 1999).

(b) The major improvements in the quality of the economy's physical infrastructure. Perhaps only since the advent of the expanded and reformed EU Structural Funds were successive governments enabled to plan this process in a way that partially de-coupled the public capital programme from the vagaries of the annual budgetary process (Bradley, Fitz Gerald and Kearney, 1992). Ireland was classified as an *Objective 1* country, i.e., one whose performance lagged behind that of the EU average.

(c) The facilitation of the growth of a competitive Irish business sector through improved management, quality marketing, better services, lower costs of utilities, and more systematic linkages with other complementary activities (or clustering). The EU Structural Funds

also played a key role here in directing aid towards "productive structures" (Honohan, ed., 1997).

(d) The provision by government of a stable domestic macroeconomic policy environment, where "stop-go" budgetary changes did not disrupt business planning. In the perspective of the past 40 years, it is here that Ireland was least successful, at least until the last decade (Bradley *et al*, 1985 and 1997).

2.3 - *The Growth of the Foreign*

After almost four decades of policies designed to attract FDI, what is the position in Ireland today? The most recent detailed and complete census data for manufacturing classified by nationality of ownership is for the year 1996, and is shown in Table 1. Although only 16 per cent of local plants are foreign owned, they produce just over two-thirds of gross output and make up nearly half of total manufacturing employment. The importance of the US connection is illustrated by the fact that almost 40 per cent of the foreign plants are US-owned, with 16 per cent British and 13 per cent German.

A striking difference between locally owned and foreign owned firms is that Irish owned plants export on average just over one third of their output while foreign plants export almost 90 per cent, rising to above 95 per cent for US-owned plants. Thus, the domestic market is of little significance to the foreign plants. They locate in Ireland to produce for export. It is the cost competitive characteristics of the supply-side of the Irish market that attracts inward investment: tax rates, labour costs, skill levels, infrastructure.

There are some further differences between foreign and indigenous plants, illustrated in Table 2. Foreign plants tend to be larger (measured in terms of gross output, or in numbers employed, per plant); they are more productive (measured in terms of net output per person engaged) and consequently they are more profitable since they face similar wage costs to local firms (a point we return to below). In terms of these proxy measures, US owned plants are over seventeen times larger than Irish owned plants, over five times as productive, and almost eight times as profitable.

Another characteristic difference between Irish and foreign plants concerns export destinations. Although the US is the dominant source of inward investment, it makes up a modest part of the destination of exports (about 10 per cent of the total). Between the foreign plants there are also

Table 1: Total Manufacturing: General Characteristics

Nationality of ownership	No. of plants	Total persons engaged	Gross output	Materials purchased Per cent imported	Per cent of gross output exported
Irish	3871	120,224	12,188	25.1	34.0
Other EU	344	37,114	4,765	65.2	70.5
Of which UK	117	12,283	1,960	52.9	53.5
of which Ger	98	10,684	855	80.3	93.3
Non-EU	384	69,296	19,343	65.7	93.9
of which US	286	54,167	15,814	61.6	95.3
Total foreign	728	106,410	24,108	65.6	89.3
Total	4599	226,634	36,296	47.0	70.7

Source: Census of Industrial Production 1996, CSO, published September 1998

Table 2: Manufacturing Plants: Characteristics by Ownership

	Gross O/P per plant (£'000)	Nos. employed per plant	Net O/P per person engaged (£'000)	Destination of exports			
				UK	OEU	USA	ROW
Irish	3,149	31.1	34.6	42.2	32.2	8.2	17.3
Other EU	13,851	107.9	65.3	36.8	46.8	6.8	9.6
Of which UK	16,750	105.0	87.4	74.3	10.9	5.4	9.3
Of which Ger	8,724	109.0	35.9	12.3	72.7	6.4	8.6
Non EU	50,372	180.5	166.7	19.9	50.6	11.4	18.1
Of which US	55,293	189.4	177.9	20.1	52.5	9.5	17.9
Total foreign	33,115	146.2	131.3	22.6	50.0	10.7	16.8
Total	5481	49.3	80.0	25.7	47.1	10.3	16.9

Source: Census of Industrial Production. 1996, CSO, published September 1998;
£'000 denotes thousands of Irish pounds
OEU denotes EU countries other than the UK;
ROW denotes the rest of the non-EU world.

interesting differences; UK-owned plants, which export over 50 per cent of their output, send almost three quarters of their exports to the UK market, and only about 11 per cent to the rest of the EU. US-owned plants, on the other hand, export 95 per cent of output and send only about 20 per cent to the United Kingdom and over 50 per cent to the rest of the EU.

In summary, then, the foreign manufacturing plants in Ireland are predominately of US ownership, with a smaller proportion of UK and German origin. They have a much higher propensity to import their material inputs, are more export oriented (with only the UK plants having any significant reliance on the local Irish market), and are larger, more productive and (with the exception of German owned firms) more profitable than the indigenous plants.

2.3.1 - *International Financial Services*

Although most of Irish FDI is in manufacturing, there has also been some inward investment activity in the area of international financial services, starting with the setting up of the International Financial Services Centre (IFSC) in 1987. The establishment of the IFSC had job creation as one of its main objectives and by 1997 had directly given rise to 3,500 new jobs and indirectly to a substantial amount of ancillary employment in the accounting, legal, computer and other general service industries. The IFSC is projected to employ some 5,000 people by the year 2000, and the trend towards back-office adjuncts to present IFSC undertakings could lead to further employment creation.

In terms of stand alone IFSC projects, about 50 per cent are of US, German and UK origin. Of the agency projects in the IFSC, almost two-thirds are also from these three countries. The division of projects by sector of activity at end year 1996 was as shown in Table 3.

Although it has become a dynamic sector, nevertheless even the projected size in terms of numbers employed by the year 2000 represents only about 2-3 percent of numbers presently employed in the foreign-owned part of manufacturing.

2.4 - *The Foreign-domestic Balance Today*

Since the foreign-owned manufacturing sector is so large, it has economy-wide as well as sectoral implications. Thus, the overall health of the Irish economy is dependent on the performance of the foreign-owned subsector of manufacturing. However, the mainly tax-based FDI incentive system and the fact that Ireland features as a production platform rather

than as a sales market, means that opportunities exist for transfer pricing.[3] Nevertheless, the IRS is very likely to keep US firms honest since such behaviour is detrimental to the US rather than to the Irish tax paying public!

A much larger distortion concerns profit repatriation. Foreign firms make high profits in Ireland but tend not to reinvest these profits in the Irish economy. The resulting outward flows of profits – an entirely natural phenomenon - shows up strongly in the Irish balance of payments statistics (Table 4).[4] Ireland runs a large deficit on net factor income, which introduces a wedge of some 10-12 per cent between gross domestic product (GDP) and gross national product (GNP). The main element of this net deficit arises from the distribution of branch profits to their foreign owners. In recent years this one element alone amounts to between 10 and 13 per cent of overall GDP and to between 20 and 36 per cent of GDP arising in manufacturing. Hence, although Irish GDP per head has now exceeded that of the EU average, GNP per head – a more accurate measure of welfare – is still somewhat less than the average.

This illustrates a dilemma in the Irish growth process. The direct benefit to the Irish economy from FDI consists mainly of the wages paid to Irish workers employed, the national product and employment generated indirectly in the indigenous manufacturing and market services sectors, and the relatively modest yield in corporate profits tax (given the low 10% rate applied in manufacturing). From this must be netted off the costs of attracting these firms to Ireland (investment and training grants and subsidies, and other promotional activities). However, the foreign sector tends to be fairly capital and R&D intensive, sources most of its inputs abroad, and repatriates the major part of its profits. Since the foreign sector wage bill is the major benefit, attempting to raise competitiveness by lowering wage rates reduces that benefit. This suggests that a policy based on a narrow form of cost competitiveness (focused purely on low wages) would be inappropriate in Ireland. Rather, firms requiring high skills, and able to pay for these skills while remaining highly profitable, are what should be targeted by policy.

[3] Transfer pricing arises when (say) a US owned plant producing in Ireland overstates the costs of bought-in raw materials and other inputs from its parent in the USA with a view to overstating profits made in Ireland, thereby gaining a tax advantage.

[4] Regions suffer from exactly the same profit outflows, but since regional current account statistics are almost never recorded, these losses are difficult to quantify at a regional level.

Table 3: IFSC Activities by Type

Banking and Asset Financing	33.2%
Mutual Funds	17.0%
Treasury	13.5%
Insurance	18.7%
Securities Trading and Other	17.6%

Table 4: Net Factor Income from Abroad

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Net Factor Income as % of GDP	-10.7	-9.9	-10.7	-10.9	-10.1	-11.5	12.0	13.1
Profit outflows as % of GDP	9.1	7.6	8.4	9.2	10.4	11.8	10.4	12.4
Profit outflows as % of manufact output	25.4	21.6	23.5	26.6	29.2	31.3	31.1	36.1

Source: National Income and Expenditure 1995

3. - The Nature and Impact of FDI in Ireland

3.1 - *Sectoral Destinations of FDI Inflows*

Table 5 makes use of data from the year 1995 to place the manufacturing sectors of Ireland into its wider macro sectoral contexts. The fact that productivity per worker is very high should be evaluated in the light of the distortion of output data due to transfer pricing and profit repatriation by foreign multinational companies that produce in Ireland purely for export. Even to the extent that a considerable portion of the high productivity is "real", a large element of the benefit leaks abroad through profit repatriations and does not find its way into the incomes and profits of domestic residents.

Table 6 shows the detailed structure and performance of Irish manufacturing, using the 1993 Census of Industrial Production[5]. Perhaps the most striking feature of manufacturing concerns a high technology sector producing electrical and optical goods. Here the employment share (at 18 per cent) is very high.

In Table 7 we show the local (or Irish) ownership of manufacturing for a range of two-digit NACE codes in terms of number of plants, total persons engaged and gross output.

What the above data show is that FDI inflows into Ireland have not gone primarily into the more traditional sectors in which the economy had a comparative advantage. In fact, traditional measures of revealed comparative advantage are a very poor predictor of subsequent sectoral developments. There are two reasons for this: firstly, a number of manufacturing sectors are largely non-tradeable, and developments in these sectors would not therefore depend on comparative advantage; secondly, the substantial FDI inflows that occurred also turned out not to depend on comparative advantage. In terms of the 10 sectors for which the 1960s data are available, the sectors into which FDI flows were substantial but in which Ireland had a revealed comparative disadvantage were Chemicals and Metals and Engineering (Barry and Hannan, 1996b).

If comparative advantage then had little influence on the sectors into which export-oriented FDI flowed, how do we explain the sectoral destinations of such inflows? It appears from the Irish experience at least (and

[5] The profit ratio in Table 6 is defined as the remainder of net output (i.e., net output less the wage bill) divided by net output. This ratio will tend to be high both for capital intensive firms in the traditional sense (e.g., paper and printing) as well as for high profit firms in the newer technologies (electrical and optical). The Chemical Products sector combines elements of both characteristics.

Table 5: Broad Sectoral Breakdown of Employment and GDP in 1995 - Ireland

	GDP		Employment		Productivity
	£ million	%	numbers	%	per worker £ thousand
Agriculture	2879	7.7	142000	11.5	20.3
Manufacturing (incl Min & Quarrying)	11789	31.6	249999	20.2	47.2
Utilities	712	1.9	13000	1.0	54.8
Building	1938	5.2	82000	6.6	23.6
Industry	**14439**	**38.7**	**344999**	**27.8**	**41.9**
Distribution	3500	9.4	185510	15.0	18.9
Transport & Communications	2045	5.5	76000	6.1	26.9
Other Market Services	9297	24.9	287389	23.2	32.3
Market Services	**14842**	**39.8**	**548899**	**44.3**	**27.0**
Public Administration (incl security)	1812	4.9	72000	5.8	25.2
Health & Education	3336	8.9	131100	10.6	25.4
Non-Market Services	**5148**	**13.8**	**203100**	**16.4**	**25.3**
Total	**37308**	**100.0**	**1238998**	**100.0**	**30.1**

Source: Medium Term Review 1997-2003

Table 6: DetailedSsectoral Breakdown of Manufacturing in Ireland - 1993

	NACE	Subsector	Employment Thousands	Employment %	Wages £Million	Net output Total £Million	Net output per head £Thousand	Remainder net output £Million	Profit ratio %
1	15-16	Food, drink and tobacco	44.6	22.3	663.7	3257.5	73.0	2593.8	79.6
2	17-18	Textile and textile products	19.6	9.8	189.7	346.3	17.7	156.6	45.2
3	19	Leather and leather products	1.2	0.6	11.1	21.1	18.2	10.1	47.6
4	20	Wood and wood products	4.1	2.1	43.4	94.6	23.0	51.2	54.1
5	21-22	Paper and printing	18.2	9.1	318.2	1368.1	75.1	1049.9	76.7
6	24	Chemical products	16.3	8.1	308.3	2651.8	162.9	2343.4	88.4
7	25	Rubber and plastic	8.5	4.3	117.4	281.3	33.0	163.9	58.3
8	26	Non metallic minerals	9.2	4.6	146.4	350.7	38.1	204.2	58.2
9	27-28	Metal products	12.3	6.1	160.7	356.3	29.1	195.6	54.9
10	29	Machinery and equipment	12.5	6.3	164.8	401.0	32.0	236.2	58.9
11	30-33	Electrical and optical	35.4	17.7	514.2	2051.2	57.9	1537.1	74.9
12	34-35	Transport equipment	8.8	4.4	129.3	208.8	23.8	79.5	38.1
13	36-37,23	Miscellaneous	9.4	4.7	118.3	333.0	35.4	214.6	64.5
Total manufacturing			**200.0**	**100.0**	**2885.6**	**11721.7**	**58.6**	**8836.1**	**75.4**

Source: CIP 1993, CSO

Table 7: Irish Ownership of Manufacturing Sub-sectors (percentage)

NACE code	Description	Plants	Employment	Gross output
15-16	Food, drink, tobacco	90	73	62
17-18	Textiles and products	85	54	45
20	Wood and products	97	87	73
21-22	Paper and publishing	92	70	29
24	Chemicals and products	53	20	10
25	Rubber and products	80	51	48
26	Other non-metallic minerals	94	85	85
27-28	Basic metals and fabricated products	91	76	62
29	Machinery and equipment	81	50	40
30-33	Electrical and optical equipment	56	19	6
(30)	Computers and equipment	(50)	(13)	(3)
	Total	**84**	**53**	**34**

Source: Census of Industrial Production (1996)

from recent Czech experience, for which an equivalent data set is available), that FDI manufacturing inflows go primarily into sectors in which there are increasing-returns-to-scale at the level of the firm rather than the individual plant. Based largely on Pratten's (1988) work, O'Malley (1992) identifies a group of NACE-coded manufacturing sectors as characterised by increasing returns of this type[6]. He shows that approximately 63% of foreign-industry employment in Irish manufacturing is located in these sectors, compared to 23% of indigenous manufacturing employment. The proportion of foreign-industry employment in these sectors (shown in Table 8) is in turn very close to the proportions prevailing in the core EU economies.

Table 8: Manufacturing Employment: Increasing Returns Sectors (IRS)

Share of indigenous employment in IRS sectors	Share of foreign-sector employment in RS sectors	Share of EC-9 employment in IRS sectors
23.4 %	63.1 %	56.8 %

This suggests that foreign firms have a competitive advantage in IRS sectors. The reasons why this might be so are not hard to identify. There are strong advantages to incumbency in IRS sectors, in terms both of low unit costs of production due to having already attained scale economies, and in terms of having established distribution networks. Since the move to multinational operations takes place some significant period of time after the start-up of a firm, multinationals will have already attained some of these benefits of incumbency. Barry (1996) argues that the fact that the IRS sectors in peripheral economies are likely to be dominated by foreign-owned firms warrants further attention in the new economic geography literature.

Sectoral Characteristics of Irish Trade

In Table 9 we show total Irish exports and imports disaggregated by broad SITC section.[7] For exports, the concentration of 63 per cent of total

[6] O'Malley's classification of the increasing returns sectors is also used by Barry (1996). Ireland does not appear to attract FDI into sectors in which there are strong IRS at the plant level (e.g., in the automobile industry), arguably because of the small size of the country.

[7] In the official trade statistics, imports and exports are grouped by the Standard Industrial Trade Classification (SITC), which is different from the NACE classification system used to describe industrial production.

Table 9: Irish Trade by SITC Sections: Exports and Imports, 1997

SITC	Description	Exports (%)	Imports (%)
0	Food and live animals	10.3	6.4
1	Beverages and tobacco	1.6	1.1
2	Crude materials, inedible, except fuels	1.7	1.7
3	Mineral fuels, lubricants and related materials	0.4	3.5
4	Animal and vegetable oils, fats and waxes	0.1	0.3
5	Chemicals and related products nes	25.3	12.4
(54)	***(Medical and pharmaceutical products)***	***(6.3)***	***(2.3)***
6	Manufactured goods classified chiefly by materials	3.9	10.3
7	Machinery and transport equipment	37.4	45.2
(75)	***(Office machines and automatic DP machines)***	***(22.7)***	***(18.6)***
(77)	(Electrical machinery, apparatus and appliances nes and parts)	(8.3)	(9.7)
8	Miscellaneous manufactured articles	13.6	11.9
9	Commodities and transactions not classified elsewhere	4.1	2.3
Other	Includes estimates	1.6	4.9
Total		100	100

Source: Trade Statistics, December 1997, CSO.

exports in SITC 5 and 7 (in particular 54, 75 and 77) is apparent and simply reflects the impact of the foreign-owned high technology sectors that have located in Ireland in order to produce mainly for export. Imports under SITC 5 and 7 are also high, indicating two-way trade in relatively high technology products.

3.2 - *FDI, Locational Issues and Regional Development*

(a) *Some pre-1960 Irish Experience*

In his treatment of Irish industrialisation during the 1930s and 1940s, O Gráda comments:

> Industrial policy during the protectionist 1930s, when much of (Irish) indigenous industry was set up, was better geared towards generating employment throughout the country in the short run than towards building up a self-supporting Irish industrial sector. The preoccupation with regional dispersion reflects this. Practically every town was promised its own factory or factories, ruling out scale economies and external economies, and virtually guaranteeing that the new plants would be parochial in their ambitions" (O Gráda, 1994, p. 398).

Inter-firm co-operation and industrial "districts" failed to develop in protectionist Ireland, from the 1930s to the 1950s, largely as a result of an industrial policy that minimised the likelihood of geographic clustering in a not very successful effort to spread employment more evenly throughout the regions. It is not surprising that the resulting weak indigenous sector performed so poorly when faced with stiff international competition in the 1960s after tariff barriers were lowered. In the longer run, the regions were poorly served by such a policy of dispersal, however beneficial the short-term gains were.

The situation in Northern Ireland was very different. Here, the size of crucial sectors such as shipbuilding and linen ensured the existence of considerable scale economies. The extraordinary success of the north-east region, centred on Belfast, meant that this was the only Irish region that fully participated in the latter stages of Britain's 19th century industrial revolution, becoming an "industrial district". The spill-over benefits from the Belfast growth pole were felt throughout the north-east region, and by 1911 the population of Belfast had outstripped that of Dublin[8].

[8] The population of Dublin is now over twice that of Belfast.

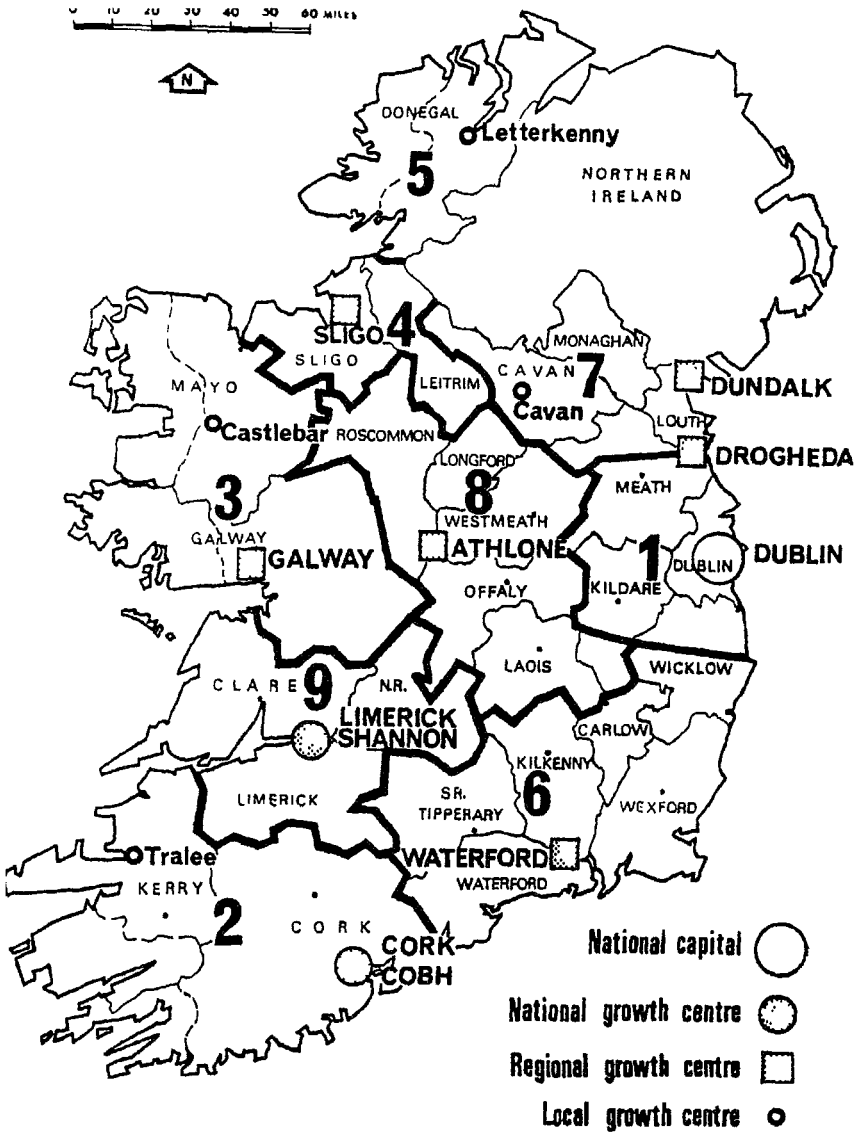
However, after partition Belfast's problem became one of stagnant or declining world demand for its main products, combined with a failure to restructure into newer product areas. The negative effects on Belfast and its satellite towns were serious, as the growth pole process went into reverse. By the 1950s much of Northern indigenous industry suffered from many of the problems of its Southern counterpart: dispersal, small size and inward orientation.

(b) *Post-1960 Irish Experience*

While the north-east growth pole centred on Belfast had arisen in an era of *laissez faire*, the debate on concentration versus dispersal in both the Republic of Ireland and Northern Ireland was revived in the 1950s and 1960s in the context of *public policy* initiatives designed to tilt the balance predominantly in one direction or another. The Buchanan Report of 1968 was a comprehensive statement of the key issues for the Republic of Ireland. The Matthew report of 1963 was an earlier statement of issues in Northern Ireland. The subsequent public debate, North and South, is illuminating and decisions taken in the early 1970s still largely shape both economies, as well as conditioning present day attitudes to regional policy on the island.

The first suggestion of a switch to a more spatially selective industrial policy in the South appeared in the year 1958 in *Economic Development*, the background document from which the *First Programme for Economic Expansion* drew its inspiration. The debate on growth centres versus dispersal flourished during the early to mid 1960s, culminating with the commissioning of the Buchanan Report in 1966. After extensive review of past performance and analysis of options, Buchanan proposed a new policy orientation that embodied the growth centre idea, namely that 75 per cent of new industrial employment over a twenty year period should be concentrated into a limited number of urban areas (see map in Figure 1). In particular, the development of two national growth centres at Cork and Limerick would enable them to attain a sufficient size to compete effectively with Dublin and six additional regional growth centres and four local centres were to receive preferential treatment.

As might be expected, these proposals generated a vigorous and sometimes acrimonious debate. The government was reluctant to implement them, opting essentially for a continuation of the previous policy of dispersal. The formal rejection of the policy of concentration was eventually embodied in the first five-year plan of the Industrial Development



By Courtesy of Colin Buchanan and Partners

Figure 1: Buchanan Report: Recommended Policy for Irish Growth Centres

Authority (IDA), published in 1972, and formal growth centre policy was quietly dropped.

A major economic argument against the promotion of growth poles made by the IDA was that improvements in transport and communications had greatly increased the locational flexibility of industry and that this was reflected in the ability of the weaker regions, outside the proposed Buchanan growth centres, to attract and support foreign direct investment. IDA policy was formulated in terms of systematic regional dispersal, accompanied by a comprehensive programme of fully serviced industrial sites and advance factories and greater locational variability in grants made available.

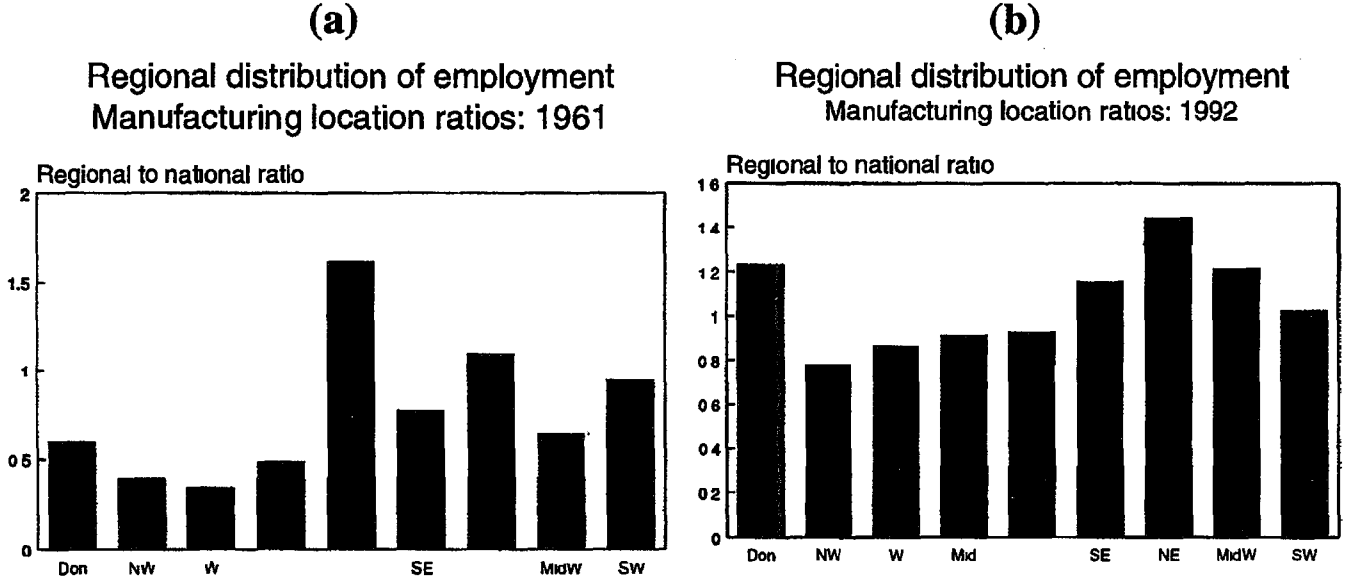
To the extent that IDA policy was indeed targeted at a redistribution of manufacturing employment more evenly throughout the country, it was quite successful. Figure 2 (a) shows *location ratios* for the year 1961, where these are obtained by dividing the percentage of total employment in manufacturing by the percentage of the total population. A value of unity indicates employment shares that are exactly proportional to regional population. Figure 2 (b) shows the position in 1991. By the late 1970s the earlier obvious bias in favour of Dublin (the East region) had been largely removed and all the other regions had improved their position. By 1992 some regional heterogeneity was creeping back, although the shift of jobs from manufacturing to market services probably distorts the 1992 figures[9].

The success in dispersing new manufacturing employment to the regions, illustrated clearly in these graphs, was accompanied by a more modest, but nevertheless significant, convergence in regional per capita incomes in Ireland (a point taken up in section 3.3 below). Indeed, greater convergence of regional incomes might have resulted if the policy of decentralisation of public sector services out of Dublin had been pursued more vigorously.

Such an equitable regional outcome might suggest that concentration was not necessary to ensure both strong national and regional growth. However, a different, less benign interpretation can be made based on specific features of the Irish experience of foreign direct investment, which was the main source of post-1960 industrial growth. Re-reading Buchanan today with hindsight forces one to reconsider his rather unsettling questions in the context of subsequent developments. Commenting on pre-1966 policies, Buchanan had asked:

[9] Today, it would be preferable to include a wide range of private support services with manufacturing since some of the distinctions between these sectors have vanished as a result of the "hiving off" or "unbundling" of services that were previously classified within manufacturing.

Figure 2: Ratio of Manufacturing Employment Share to Population Share by Region



Legend: Don = Donegal NW = Northwest W = West Mid = Midlands E = East
SE = Southeast NE = Northeast MidW = Midwest SW = Southwest

> But has this success in terms of regional distribution been won at high cost? Would a greater degree of concentration in location of industry have resulted in the new enterprises doing better, in existing enterprises doing better, and in the rate at which new enterprises are set up being accelerated?"

The early foreign-owned industries locating in Ireland were originally, and largely remained, branch plants that seldom became involved in the core stages of product design and development, these activities remaining with the foreign parent company. Rather they were involved in relatively routine assembly and manufacturing processes, often at the standardised stage of the product cycle. However, branch plants are better than no plants. All nations start by importing their technology, and the most common way to do this is to encourage foreign direct investment and to train the labour force in the servicing of this investment, simultaneously working to try to increase the level of indigenous competence.

If it could be shown that these branch plants, against a background of spatial dispersal, began to interact with each other, gradually took on increasingly complex tasks, and moved towards the earlier stages of the product cycle (i.e., "maturing" products or, eventually, "new" products), then the growth centre idea would really be in trouble. The Irish evidence here is difficult to interpret and to do so would be a major research project in its own right. International commentators tend to be more optimistic than domestic analysts. For example, Castells and Hall in their analysis of "technopoles" comment that:

> "New countries and regions emerge as successful locales of the new wave of innovation and investment, sometimes emerging from deep agricultural torpor, sometimes in idyllic corners of the world that acquire sudden dynamism. Thus, Silicon Valley and Orange County in California; ... Silicon Glen in Scotland; the electronics agglomeration in Ireland; ...". (Castells and Hall, 1994)

One interpretation of the Irish experience could be that, far from being a late-comer, Ireland, after executing an extraordinary policy *volte face* in the 1960s, was among the early countries to benefit from the production, transportation and communication advances that first generated internationally mobile investment flows on a large scale in the late 1950s[10]. With

[10] O'Malley (1989) develops the "late-comer" thesis as an explanation of the poor Irish manufacturing performance since independence.

an early start, a comprehensive range of incentives and a high level of human capital, the IDA succeeded in attracting an impressive share of this investment. Since these branch plants required little in the way of interaction with the local economy, they could be (and were) dispersed among different regions.

While the policy of dispersal had little effect on multinational branch plants, which were relatively self sufficient and sourced only a small fraction of their inputs in Ireland (and only a tiny fraction locally), any anticipated synergies between foreign firms and between foreign and indigenous firms, were probably seriously impeded[11]. Once again Buchanan's comments on the earlier period of industrialisation are disturbing, if somewhat overstated today:

> Almost nowhere have (enterprises) been sufficiently large and flourishing to trigger off a secondary development of other enterprises, for example to supply components, undertake further processing or provide specialist services. Government grants have, at best, produced the scheduled number of new industrial jobs - they have not set off a self-sustaining cumulative growth process which will build up strongly in years to come without further injections of support from outside".

Given the complexities of the Irish industrialisation process, it is difficult to make an absolutely convincing case that the policy of dispersion of multinational branch plants definitely did impede the development of synergies between foreign and indigenous firms. However, there are many direct and indirect indications that what synergies did come about were at best weak. For example, although industrial output and exports grew rapidly in the key areas where foreign-owned multinational firms dominated (e.g., chemicals, pharmaceuticals, computers, instrument engineering), the employment response was initially very attenuated both in these key sectors themselves and in the industrial and service sectors that would be expected to benefit from synergies (NESC, 1992). Furthermore, IDA work on targeting foreign-indigenous synergies (e.g., the National Linkage Programme) is designed to strengthen what are admitted to be weak linkages.

Geographic dispersion was obviously not the only issue at the root of the problem of weak foreign-indigenous synergies. In addition, the gulf

[11] It could also be argued that the main incentive for attracting inward investment, i.e., the low corporate tax regime, was itself a major obstacle to linkage development within Ireland. The transfer pricing activity which it encourages is most easily operated where branch plants in Ireland maintain their major supply links with affiliate plants located abroad.

that existed between the new high technology foreign-owned firms and existing largely traditional indigenous industries was probably too large to bridge satisfactorily during the first decades of the export-led growth strategy. However, although the inter-firm synergies may have been weak, there were obvious direct benefits to the Irish economy in terms of conventional income multiplier effects. A further important benefit came through human capital and labour market externalities, as the expansion of the Irish education system after the mid-1960s interacted with the demand of the foreign sector for an increasingly skilled labour force.

After more than three decades of exposure to foreign direct investment the position is transformed and Ireland has succeeded in attracting sufficient firms in the computer, instrument engineering, pharmaceutical and chemical sectors to merit a description of sectoral "agglomerations" or "clusters".[12] The incentives used in Ireland to attract and hold these firms were tax breaks, grants and a well educated and trained work-force.

3.3 - *Factor Inputs in Foreign and Indigenous Manufacturing*

How different are the foreign and indigenous sectors with respect to their skill requirements, associated wage levels, and the extent of R&D carried out? A considerable proportion of employment in the foreign sector of Irish manufacturing is located in relatively high-technology sectors [e.g., chemicals (14%), office machinery (8.4%), electrical engineering (8.3%)]. It comes as no surprise then that skill levels in foreign industry are higher than in indigenous industry.

It has become conventional to measure skill levels in a sector as the proportion of administrative and technical staff in total employment. Although the relevant Irish data are not disaggregated into foreign and indigenous components; it is possible to identify a number of sectors which are dominated by foreign firms (i.e. in which over 70% of employment in is foreign firms), and these four sectors account for over 70% of employment in foreign industry in Ireland.

Table 10 reveals that the foreign-dominated sectors employ substantially higher proportions of skilled labour than does manufacturing industry on average. The proportion of technical and administrative staff

[12] At present the Irish agglomerations and clusters are of a rather weak variety and are quite unlike the dynamic clusters in regions like Baden-Wurttemberg in Germany, Silicon Valley and Route 128 in the US, and the M4 Corridor in the UK. Nevertheless, the levels of skills involved are being constantly upgraded and Ireland has become an attractive location for certain high-technology activities simply because of the presence of other similar industries, with their labour market externalities (NESC, 1998).

to total employment in these sectors is 19 per cent, compared to 14 per cent for total manufacturing. Furthermore, Barry and Hannan (1996a) have replicated on Irish data for the 1979-90 period the finding for the United States that skills upgrading has been greater in the most highly skilled sectors (Sachs and Shatz, 1994, pp.32-33).

Table 10: Irish Skill Levels by Sector

	Admin/tech staff as % of employment
Foreign-dominated sectors	
Beverages, tobacco	17
Segments of textiles	10
Chemicals	25
Electrical and optical	18
of which: Computers	23
Total foreign-dom. sectors	19
Total manufacturing	14

Source: Census of Industrial Production (1993)

In line with these findings, the average wage in foreign industry (£16,000 in 1993) is approximately 25 per cent higher than in indigenous industry. Furthermore, focusing specifically on *industrial workers,* the average wage in the foreign-dominated sectors identified above (for 1993) is around £14,000 compared to an average for the rest of manufacturing of around £12,000.

Again, since much of foreign industry is located in high-technology manufacturing sectors, one might expect a substantial amount of R&D to be undertaken there. McAleese and Foley (1991) show that the bulk of R&D expenditures in Irish manufacturing does indeed arise in the foreign sector. These data may be misleading, though, since a substantial part of such expenditures will represent payments to the parent companies for R&D activities undertaken in the home country. A perhaps more realistic picture of the extent of R&D activities actually undertaken in Ireland may

be gleaned from other data, also presented by these authors, showing that almost 25 per cent of foreign subsidiaries located in Ireland have R&D departments, compared to only 20 per cent of indigenous firms.

3.4 - *FDI, Linkages, Agglomeration Economies and Spin-offs*

The low level of backward linkages of foreign industry in Ireland is frequently alluded to, with imported inputs representing 65.6 per cent of gross output for foreign firms, for example, compared to only 25.1 per cent for indigenous firms. Rodriguez-Clare (1996) shows however that when there is labour-market crowding-out of domestic firms by foreign firms it is "the quantity of employment generated in upstream industries per unit of labour employed directly" that represents the appropriate measure of the linkage effects of multinational firms.

O'Malley (1995) shows that, in contrast to the backward linkages per unit of output, the backward linkages *per job* (the Rodriguez-Clare measure) are actually higher than those for domestic industry. Furthermore, foreign-sector linkages have increased over time, while domestic-sector linkages have declined somewhat. The relevant findings are reported in Table 11 below.

Table 11: First-round Backward Linkages of Manufacturing Sectors

	Services jobs	Manufacturing jobs
Induced by:		
Indigenous industry	34 (36)	17 (19)
Foreign industry	46 (40)	16 (12)

Source: O'Malley (1995), based on Input-Output analysis augmented by the *Irish Economy Expenditures of the Manufacturing Sector*, an annual survey carried out by the Industrial Development Authority (IDA). Table displays number of jobs in input-producing sectors per 100 direct manufacturing jobs in indigenous and overseas sectors; 1991 (1983)

Spin-off benefits of FDI might also include a role as "incubators" for new entrepreneurs. What little evidence there is on the backgrounds of entrepreneurs involved in new-firm start-ups does point to this. Within electronics, for example, the ratio of spin-off Irish-owned companies to existing companies in the early 1980s was 1:15 for foreign companies and 1:35 for Irish-owned companies, though the bias towards spin-offs from foreign firms was substantially less when the relative employment levels of the two categories were taken into account (Cogan and

Onyemadum, 1981). More recently, a study on clustering in indigenous manufacturing finds that, in the indigenous software sector, one-third of entrepreneurs had worked in foreign firms immediately before the start up of the new firm, while two-thirds of entrepreneurs had worked in foreign firms at some stage in their careers (NESC, 1997). The study also found that foreign firms located in Ireland were an important source of demand, with a requirement for high standards, in the early stages of new company start-up. Thus, the foreign firms in Ireland play a role similar to that of the domestic market in wealthier economies, facilitating the transition to export activity (Porter, 1990).

As for agglomeration economies, which play an important role in the new economic geography literature, surveys of executives of newly arriving foreign companies in the computer, instrument engineering, pharmaceutical and chemical sectors indicate that their location decision is now strongly influenced by the fact that other key market players are already located in Ireland.

4. - The Consequences of Irish FDI Policies and Wider Lessons

In the year 1960, just four years after the signing of the Treaty of Rome, the level of GDP at current market prices (measured at purchasing power standard) per head of population was as shown in Table 12. Ignoring the special case of Luxembourg, we see that the original six member states formed a relatively homogeneous group, with Germany leading (at 122.1) and Italy lagging (at 87.3). The other nine future members consisted at that time of five wealthy countries (Denmark, Austria, Finland, Sweden and the UK), ranging from a high of 123.9 (UK) to a low of 87.8 (Finland) and four much poorer countries (Greece, Spain, Ireland and Portugal), ranging from a high of 56.9 (Spain) to a low of 42.5 (Greece).

At the time of the first enlargement in 1973, the Danish and Irish GDP per head figures had changed very little relative to the EU average, but the UK had declined in relative terms to about the EU average. The next two enlargements (Greece in 1982; Portugal and Spain in 1986) faced the EU with the danger of developing a two tier community. In the year 1986, a very pronounced gap existed between four states (Greece, Ireland, Portugal and Spain) and the other eight. At that time, and using the measure of GDP per head, Spain was the wealthiest in relative terms (at 69.7) and Portugal lagged most (at 54.0). Since then there have been further movement. Looking at estimates for this year, Ireland has con-

verged in terms of this measure and is some 11 points above the EU average, while Greece now lags the most (at 68.7).

Table 12: GDP per Head of Population 1960, 73, 86 and 99

Country (year of joining)	1960	1973	1986	1999
Belgium	98.6	104.5	104.2	112.5
Germany	122.1	114.5	116.8	109.1
France	105.3	110.5	109.8	103.7
Italy	87.3	94.0	102.5	101.2
Luxembourg	168.7	153.1	138.8	165.9
The Netherlands	112.1	107.1	102.2	105.3
Denmark (73)	122.1	114.5	116.8	109.1
Ireland (73)	*60.8*	*58.9*	*63.7*	*111.0*
United Kingdom (73)	123.9	104.4	101.9	98.4
Greece (82)	42.5	62.4	61.4	68.7
Portugal (86)	43.2	61.1	54.0	74.1
Spain (86)	56.9	74.8	69.7	80.2
Austria (95)	94.8	98.5	105.4	110.9
Finland (95)	87.8	94.3	100.6	101.8
Sweden (95)	122.7	115.0	112.5	96.5

Source: European Economy, 1998 pp. 80-81

Much of the history of the Irish economy during the above four decades can be explained in terms of the quite phenomenal growth of export-oriented inward investment in manufacturing, from a zero base in the late 1950s. The most striking consequence of foreign investment inflows was that it hastened the de-coupling of the Irish economy from an almost total dependence on the United Kingdom as an export destination. Ireland's development dilemma was that it could either stick closely to UK economic policy and institutional norms and jog along, sometimes above, often below UK average growth performance, but with little prospect of rapid

convergence to the UK average standard of living. The alternative was to strike out and implement a politically acceptable degree of regional policy innovation that might offer some hope of growth faster than that of the UK, its dominant trading partner.

The systematic reduction of exposure to the UK market as a destination for Irish exports is illustrated in Figures 3 and 4 below. Thus, in Ireland's "world" the United Kingdom now has a much smaller export weight (about 26 per cent) than in the late 1950s (when it was almost 100 per cent), with the rest of the EU having a correspondingly higher weight (almost 50 per cent). With no other changes, a shift in export destinations would be expected to ease the constraint on the Irish growth rate.

Geographical factors tend to cause "webs of dependency", where small economies become locked into the growth performance of their encompassing region, which is often dominated by a single large economy (Wijkman, 1990). With no other changes, a shift in export destinations would be expected to alter the Irish growth rate from that of the UK (in the period up to the 1960s) to an average of the UK and the other core EU economies today. We view this as a *supply-side* rather than a *demand-side* phenomenon, since it was Irish supply-side conditions that allowed it attract the kind of firms that produced products that were in high demand, and that sold them into high-growth markets in Europe. Coe and Helpman's (1995) results notwithstanding, the fact that Ireland's import links with the United Kingdom tended to endure appears of much less consequence for Irish growth than the changes in the geographical destination of its exports, which simply reflected the changing sectoral production structure of the economy. The combination of geographical and compositional shift - to regions with faster growth and to goods with higher income elasticities - gave a long-term boost to the Irish growth rate, though this was masked at times by world recessions and domestic policy errors.

Orthodox (or neo-classical) theory takes the view that all one has to do to promote real convergence between the regions of any state or between grouping of states is to put in place policies that facilitate the free movement of goods and the factors of production (i.e., labour and capital). So, tariff barriers must be removed, as in the original Common Market initiative of the Treaty of Rome. Next, non-tariff barriers such as border controls, restrictive public procurement rules and regulations, national technical regulations in the design of goods, etc., must be dismantled, and this was what the Single Market carried out in the period 1986-92. Finally, all barriers to the free movement of workers (such as visa controls and recognition of qualifications) and of capital (exchange controls, etc.) must be removed. If all this is implemented, then orthodox

Figure 3: Destination of Irish Exports

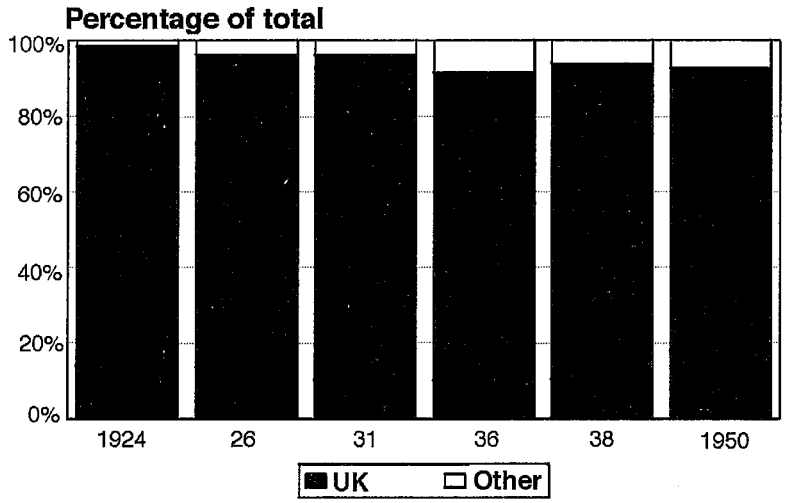
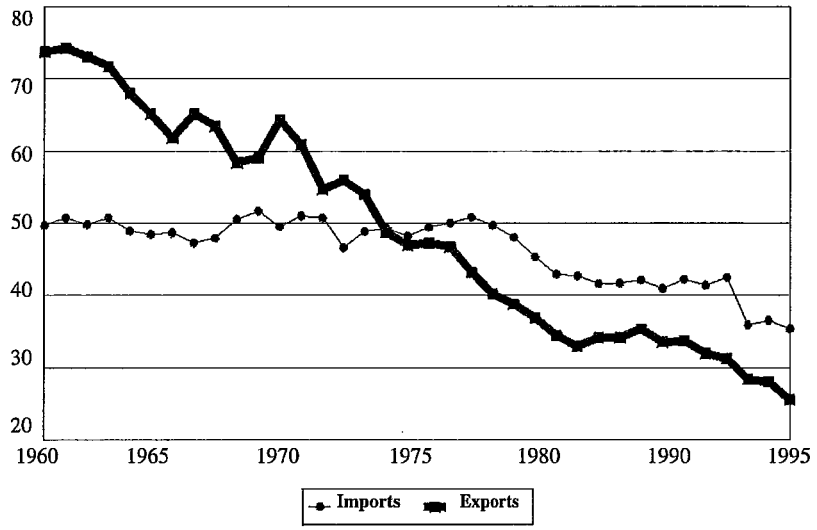


Figure 4: UK Share of Exports and Imports: 1960-1995



theory says that factor incomes (wages as well as the returns on capital) will converge to a common level across all regions. So, if all markets are competitive, any initial regional disparities will eventually vanish and there is no need for specific structural regional policies. Indeed, such policies will waste scarce resources and simply get in the way of the competitive market process!

However extreme the orthodox approach might appear to be, it has served as a major check on the growth of regional policies. Nevertheless, one of the more interesting consequences of recent advances in the study of spatial economic processes is that the conditions required for convergence to take place are increasingly seen as not holding in practice. Newer theoretical approaches have served to focus attention on the importance of such factors as the initial level of regional physical infrastructure, local levels of human capital, the fact that regions that start off at a structural disadvantage may never converge in any reasonable time period. Such theories suggest that the removal of barriers to trade and factor movements may actually lead to a relative deterioration rather than an improvement of some regions (Krugman, 1995).

As with much else in economics, there is no right or wrong answer here. A crude erection of trade or other barriers in order to "protect" weak regions can be shown to be damaging to their economic welfare. Equally, a blind belief in competition policy and the forces of market liberalisation can also be shown to be inadequate. A balance needs to be struck between these polar approaches, and the evolution of EU regional policy is a case where this balance has generally been maintained.

Ireland's size and its comprehensive integration into the wider world economy make it an almost perfect textbook example of a small open economy (SOE). The nature and extent of Ireland's interactions with the world economy manifest themselves in two particularly important ways. First, as we have seen, a large section of Irish industry consists of foreign-owed subsidiaries of multinational firms and, second, manufacturing industry in Ireland is now almost wholly export oriented, due to the small size of the domestic market.

Given these factors, it is necessary to interpret the determination of tradeable sector output in Ireland in terms of a production location decision rather than as the manifestation of a demand for specifically "Irish" goods. Once multinational firms (both foreign and Irish owned) have determined how much output to produce, they then allocate this level of production across their international plants through a process of cost minimisation. Thus, tradable output in Ireland can be viewed as being determined by two main factors: world demand and Irish international

cost competitiveness. Demand and cost conditions in the Irish market, correspondingly, will have little influence on the price of tradeable output. Public policy in an SOE affects the tradable sector by influencing international cost competitiveness. In the Irish case, corporate taxation and subsidy policy was a central plank of the incentive system put in place after 1958 to attract foreign multinationals. Fiscal policy more generally also exerts its effects through competitiveness: if unions bargain in terms of take-home pay, taxes influence cost competitiveness by driving a "wedge" between the wage paid by employers and the purchasing power of the wage received by employees. Even longer-term public policies on physical infrastructure and human capital are driven by the need for greater international competitive advantage (Barry et al., 1997).

How is the international production location decision to be modelled? Bradley and Fitz Gerald (1988) develop a way of decomposing a single intractable global optimisation problem of dimension m-by-n (involving the simultaneous determination of m factor inputs and outputs in a group of n countries) into n separate factor demand problems, each of dimension m.[13] Applying this procedure to Ireland indicates that, viewed as a closed economy, the Irish manufacturing sector approximates a Leontief or fixed coefficients production technology. Viewed in the context of a world model, however, the own price elasticities of demand for the Irish factors of production are much higher, and the issue of cost competitiveness is of crucial importance.

The small Irish elasticities that show up when output is held fixed (or equivalently, the Leontief-type technology) can be rationalised as follows. In a traditional and/or relatively closed economy, the substitution of capital for labour as a result of shifting relative factor prices takes place *within* the domestic economy. In an open economy like Ireland, however, one that is dominated by foreign multinationals, this substitution will often involve a shift of production capacity to other countries, i.e., capital will not replace labour in Irish factories, but will seek out lower costs elsewhere. Such results suggest that in modelling SOEs the traditional channels of linking the economies together - through trade, prices and monetary flows - are inadequate. The existence of FDI flows means that the supply sides of SOEs like Ireland are closely integrated into the global economy, providing new and rather simpler channels for the transmission of international shocks.

[13] Similar methodologies have been developed for the UK (Pain, 1993; Barell and Pain, 1996) and for Spain (Bajo-Rubio and Sosvilla-Rivera, 1994).

Irish economic policy-making environment can be characterised as having shifted from one appropriate to a state on the periphery of Europe to that of an region fully integrated into an encompassing European economy. In Ireland, fiscal and monetary autonomy has been progressively ceded to Brussels. The willingness to go down this road was perhaps conditioned as much by the domestic policy failures of the late 1970s and the early 1980s which tended to be made in the area of demand management, as by the innovations in EU regional policy and Structural Fund aid. Nobody believes any longer that impacts emanating from discretionary demand management and "fine tuning" policies provide useful support for success in the long run. Nor does anyone believe that demand management or monetary policy would be sufficient to shield the Irish – or any other small open economy or region - from a global recession.

Perhaps the basic difference between Ireland and, say, a region like Scotland is that Irish policy makers have discarded those areas of economic management which they believe are best handled within larger blocks - like the EU - and refined those remaining policies that address the specific local efficiency of the supply side of the economy (education, training, competitiveness), as well as issues related to equity (Social Partnership). Such policies will always retain essentially local characteristics.

A recent report of the Northern Ireland Economic Council examined the political and economic governance of four European regions of broadly comparable size to Ireland: Jutland, Rhone-Alpes, Saarland and Abruzzo (NIEC, 1996). It concluded that the most active regional governments are to be found in the most economically successful regions, and that their ability to exercise a high degree of pro-activity is predicated upon their location within national states characterised by decentralised systems of governance. Successful regions tend to be characterised by distinctive forms of local regulation and governance. Successful regions also have systems of governance which embrace enabling and facilitating institutions within the local state and civil society, as well as bridging the permeable boundaries between them and adjoining regions and states. Part of the problem of less successful regions (such as Northern Ireland, the North of England, and the Saarland) is that they are locked into institutional structures that were relevant to an earlier phase of successful economic development but which now constitute a barrier to moving onto a new development trajectory.

In a recent essay on Ireland's growth, Paul Krugman suggested that economies can be viewed in two different ways: as a national economy or as a regional economy (Krugman, 1997). The facts that one is exami-

ning may be the same, but the national or regional perspectives will make a big difference to what one believes is important. Regionality involves more than small size and dependence on trade. Krugman suggests that what makes Ireland like, say, Massachusetts, is that its labour market as well as its product and capital markets are very open. Here, it is in sharp contrast to other small EU and CEE states.

It is when he turns to examining the self-reinforcing nature of Irish success that Krugman comes close to the issues that will be central to the management of all small open EU economies in the next decade. Krugman suggests that the Irish experience is a working out of Marshallian externalities, i.e.:

(a) An initial clustering of similar industries (mainly foreign owned and in the areas of computer equipment and pharmaceuticals) supported by local suppliers of specialised inputs subject to economies of scale.

(b) These clusters generated a local labour market for skilled workers which further facilitated the growth of the cluster. The human resource policies of the EU Structural Funds were crucial at this stage.

(c) Spillovers of information further encouraged growth in the electronics and pharmaceutical sectors and provided the basis for additional clustering effects, often in traditional areas that benefited from new technologies (e.g., food processing). To facilitate this stage, the improvements in physical infrastructure and in the productive environment supported by the EU were crucial.

(d) A consensual process of social partnership was put in place from 1996 onwards to ensure that there were as few losers as possible in the economic restructuring that accompanied such a virtuous circle, with the result that growth was less likely to be choked off by industrial unrest as the social partners negotiated over their respective shares of added value. Although there were valuable lessons to be learned from wider EU experience in this area, the policies actually put in place were domestic in origin.

However, Krugman draws attention to some of the risks to which a country or region like Ireland is exposed. First, the dynamic foreign manufacturing base is concentrated on a narrow range of technologies that are fast moving towards maturity. Second, the policy initiatives that ensured an advantageous "first mover" status in the early 1960s may not be sufficient to facilitate the inevitable switches to newer technologies

since other countries and regions have been learning by watching Ireland doing!

In the Ireland of today, as in most other small EU states, the rules of monetary policy, as well as the responsibilities for defending the euro against speculative attack, are decided in Frankfurt in the context of the EU as a whole, and the small states like Ireland must embrace with enthusiasm whatever the outcome happens to be. The managers of the Irish public finances have Brussels bureaucrats looking over their shoulders, and Ireland has lost much of its previous discretionary macro-policy autonomy. Within such a policy framework, the challenge is how the performance of the economy will be guided by policies that are aimed primarily at efficiency targets in production and equity targets for society at large. The EU Structural Funds were a crucial element in promoting the increased efficiency of the supply side of the Irish economy and in facilitating its impressive convergence performance. But they were by no means the only part of the story.

Progressive trade liberalisation within Europe was always likely to entail substantial industrial disruption in the periphery, either defined as the member states on the western and southern edge of the EU or as those sub-regions of member states that were located far from the centres of population and economic activity. On the other hand, sectoral restructuring within rich core EU countries, which have fairly similar factor endowments, was considered more likely to take place through the development of market niches rather than through the wholesale disappearance of existing industries. For example, Greece and Portugal have less intra-industry trade than the other EU countries; Ireland, Spain and Italy have intermediate levels, while Germany, France, the Netherlands, the UK and Belgium are characterised by intense intra-industry trade. Adjustment problems were therefore likely to be greater in the periphery. Indeed, as Paul Krugman notes with respect to the Southern periphery's accession to the EU:

> The trade expansion produced by EC enlargement is simply not likely to be as painless as the trade expansion produced by the formation of the Community and earlier enlargement. There will certainly be income distribution problems created by the changes, and also quite possibly some real costs in terms of unemployment. (Krugman, 1987)

A massive shake out of jobs in Irish and Spanish 'traditional' industry occurred as trade liberalisation progressed during the 1980s, even before the formal initiation of the Single Market. The low productivity sectors in Greece and Portugal are also likely to face increasingly intense pres-

sures in the coming years. One of the potential difficulties that the periphery faced in adjusting to EU membership was the possibility that as trade barriers fell, industries that have a high share of the manufacturing sectors exhibiting increasing returns to scale (IRS) would be attracted away from the periphery towards the core because of economies of agglomeration. This process resulted in the decline of Irish indigenous industry in IRS sectors. However the influx of multinational companies in precisely these sectors more than dominated this decline, so the share of Irish employment in IRS sectors has increased substantially.[14]

There are a number of lessons to be drawn from the Irish experience for other (potential) host economies. The first is that for small economies, since tariff-jumping FDI is likely to be less dynamic in technological terms and much smaller in volume than potential export-oriented FDI, liberalised trading arrangements are clearly a prerequisite for substantial FDI inflows. The experiences of two other EU-periphery economies, Spain and Portugal, is illustrative in this regard. Whether as a delayed consequence of EU accession, or as an early response to the EU Single Market Programme, both countries experienced substantially increased manufacturing-sector FDI inflows from 1987-88 onwards. While the Irish share (as a proportion of GNP) was twice as large as Spain's and three times as large as Portugal's in the early 1980s, the Portuguese share caught up to the Irish share in the period to 1991, while the Spanish share was twice as large as the Irish in this period (Barry *et al.*, 1997). Furthermore, although the export orientation of foreign industry in Portugal remains considerably lower that the Irish value of 85.6 per cent, it is nevertheless primarily export oriented (Cabral, 1995).

The experience of Greece, however, is equally illustrative in that it shows that trade liberalisation, while necessary, is not a sufficient condition for large-scale FDI inflows. Its share of manufacturing FDI relative to GNP remained low, and stagnant, over the whole period. The various factors identified in the Irish case, particularly macroeconomic stability, the presence of a streamlined bureaucracy and rapidly improving stocks of infrastructural and human capital, do not appear to have been in place in the Greek economy, substantially reducing its attractiveness as a platform for multinational investment (Barry *et al.*, 1997).

[14] It is useful to make a distinction between IRS at the plant level and at the industry level. The foreign firms locating in Ireland have tended to be in sectors where there are IRS at the industry level (computer equipment, pharmaceuticals, instrument engineering) but CRS at the plant level.

Most of the FDI into Irish manufacturing entails the construction of entirely new state-of-the-art factories on green-field sites. In this it differs substantially from the modernisation of existing plants on "brown-field" sites that characterises much of the FDI inflows into Central and Eastern Europe in recent years. Most of this investment, it is clear, is oriented either towards the home market or, at best, towards geographically-proximate markets. This is only to be expected at present, given the continuing uncertainty over macroeconomic and exchange-rate stability, property rights, and future trading arrangements.

As to the future of inward investment into Ireland, the fact that foreign ownership of the manufacturing sector is already at a very high level makes it less likely that it can or should rise much further. The Southern European periphery, as well as prospective EU members from Central and Eastern Europe, have cost advantages, good human and physical capital infrastructures, geographical proximity to the core markets of Europe, and stabilising macroeconomic, fiscal and monetary environments. The future for Ireland is more likely to involve both a shift towards greater complexity (new products, emerging technologies) as well as a more active relationship with the rapidly modernising indigenous sector. Indeed, the product cycle model fits the stylised Irish facts rather well: early inward investment in simple standardised products ("screw-driver" operations), recent shifts to maturing products (e.g., the Intel pentium chips) and a potential for attracting more R&D activity in the area of new products.

JOHN BRADLEY

REFERENCES

BAJO-RUBIO O., SOSVILLA-RIVERO S. (1994), "An Econometric Analysis of Foreign Direct Investment in Spain, 1964-89", in *Southern Economic Journal*, Vol. 61, pp. 104-120;

BARRELL R., PAIN N. (1996), "An Econometric Analysis of US Foreign Direct Investment", in *Review of Economics and Statistics*, Vol. 77, pp. 200-207;

BARRY F., ed. (1999), *Understanding Irish Growth*, Macmillan, London;

BARRY F. (1996), "Peripherality in Economic Geography and Modern Growth Theory: Evidence from Ireland's Adjustment to Free Trade", in *The World Economy*, Vol. 19, No. 3, pp. 345-365;

BARRY F., J. Bradley (1997), "FDI and Trade: The Irish Host-Country Experience", in *Economic Journal*, Vol. 107, No. 445, pp. 1798-1811;

BARRY F., BRADLEY J., HANNAN A., MCCARTAN J., SOSVILLA-RIVERA S. (1997), *Single Market Review 1996: Aggregate and Regional Aspects: The Cases of Greece, Ireland, Portugal and Spain*, Kogan Page, London, in association with the Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg;

BARRY F., HANNAN A. (1996a), *Education, Industrial Change and Unemployment in Ireland*, Centre for Economic Research Working Paper WP96/18, University College, Dublin;

BARRY F., HANNAN A. (1996b), *On Comparative and Absolute Advantage: FDI and the Sectoral and Spatial Effects of Market Integration*, Centre for Economic Research Working Paper WP96/19, University College, Dublin.

BRADLEY J., FANNING C., PRENDERCAST C. (1985), *Medium-Term Analysis of Fiscal Policy in Ireland: A Macroeconometric Study of the Period 1967-1980*, Policy Research Series No. 122, The Economic and Social Research Institute, Dublin;

BRADLEY J., FITZ GERALD J. (1988), 'Industrial Output and Factor Input Determination in an Econometric Model of a Small Open Economy', in *European Economic Review*, Vol. 32, pp. 1227-1241;

BRADLEY J., FITZ GERALD J., KEARNEY I. (1992), *The Role of the Structural Funds: Analysis of the Consequences for Ireland in the Context of 1992*, Policy Series Paper No. 13, The Economic and Social Research Institute, Dublin;

BRADLEY J., FITZGERALD J., HONOHAN P., KEARNEY I. (1997), "Interpreting the Irish Growth Experience", in *Medium-Term Review: 1997-2003*, Review no. 6, The Economic and Social research Institute, Dublin;

BREEN R., HEATH A., WHELAN C. (1999), "Educational Inequality in Ireland, North and South", in *Ireland North and South: Perspectives from Social Science*, Oxford University Press, Oxford;

BUCHANAN C., ET AL. (1968), *Regional Studies in Ireland*, Report Commissioned by the United Nations on behalf of the Irish Government, An Foras Forbartha, Dublin;

CABRAL S. (1995), "Comparative Export Behaviour of Foreign and Domestic Firms in Portugal", in *Economic Bulletin*, Banco de Portugal, March, pp. 69-78;

CASTELLS M., HALL P. (1994), *Technopoles of the World: The Making of Twenty-First-Century Industrial Complexes*, Routledge London;

CHUBB B., LYNCH P., eds. (1969), *Economic Development and Planning*, Volume 1, Readings in Irish Public Administration, The Institute of Public Administration, Dublin;

COE D., HELPMAN E. (1993), "International R&D Spillovers", in *European Economic Review*, Vol. 39, No. 5, pp. 859-887;

COGAN D., ONYEMADUM E. (1981), "Spin-off Companies in the Irish Electronics Industry", in *Irish Journal of Business and Administrative Research*, Vol. 3, No. 2, pp. 3-15;

Commission of the European Communities (1998), *European Economy*, No. 66, Luxembourg;

HONOHAN P., ed. (1997), *EU Structural Funds in Ireland: A Mid-Term Evaluation of the CSF, 1994-99*, Policy Research Series No. 31, The Economic and Social Research Institute, Dublin;

KENNEDY M. (1998), "Towards Co-Operation; Sean Lemass and North-South Economic Relations: 1956-65", in *Irish Economic and Social History*, Vol. 24, pp 42-61;

KRUGMAN P. (1997), "Good News from Ireland: A Geographical Perspective", in *International Perspectives on the Irish Economy*, edited by Gray A., Indecon Economic Consultants, Dublin;

KRUGMAN P. (1995), *Development, Geography, and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge;

KRUGMAN P. (1987), "Economic integration in Europe: some conceptual issues", in *Efficiency, Stability and Equity*, edited by Padoa-Schioppa T., Oxford University Press, Oxford;

LARRE B., TORRES R. (1991), *Is Convergence a Spontaneous Process? The Experience of Spain, Portugal and Greece*, OECD Economic Studies No. 16, pp. 169-198;

MATTHEW R. (1963), *The Belfast Regional Survey and Plan*, Cmnd 451, HMSO, London;

MCALEESE D., COUNAHAN M. (1979), "Stickers or Snatchers? Employment in Multinational Corporations during the Recession", in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 41, No. 4, pp. 345-358;

MCALEESE D., FOLEY A. (1991), "The Role of Overseas Industry in Industrial Development", in *Overseas Industry in Ireland*, edited by in Foley A. and McAleese D., Gill and Macmillan, Dublin;

National Economic and Social Council NESC (1998), *Sustaining Competitive Advantage: Proceedings of NESC Seminar*, March 1998, NESC, Dublin;

National Economic and Social Council NESC (1997), *Clusters in Ireland: The Irish Indigenous Software Industry*, Research Series No. 3, NESC, Dublin;

National Economic and Social Council NESC (1992), *The Association Between*

Economic Growth and Employment Growth in Ireland, Report No. 94, NESC, Dublin;

Northern Ireland Economic Council NIEC (1996), *Successful European Regions: Northern Ireland Learning from Others,* Research Monograph No. 3, NIEC, Belfast;

O'GRADA C. (1994), *Ireland: A New Economic History 1780-1939*, Clarendon Press, Oxford;

O'MALLEY E. (1995), *An Analysis of Secondary Employment Associated With Manufacturing Industry*, General Research Series, Paper No. 167, The Economic and Social Research Institute, Dublin;

O'MALLEY E. (1992), "Industrial Structure and Economies of Scale in the Context of 1992", in *The Role of the Structural Funds: Analysis of Consequences for Ireland in the Context of 1992*, Policy Research Series Paper No. 13, The Economic and Social Research Institute, pp. 203-249, Dublin;

O'MALLEY E. (1989), *Industry and Economic Development: the Challenge for the Latecomer*, Gill and Macmillan, Dublin;

PAIN N. (1993), "An Econometric Analysis of Foreign Direct Investment in the United Kingdom", in *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 40, No. 1, pp. 1-23;

PORTER M. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan, London;

PRATTEN C. (1988), *A Survey of Economies of Scale*, Economic Paper No. 67, Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the Commission of the European Communities, Brussels;

RODRIGUEZ-CLARE A. (1996), "Multinationals, Linkages, and Economic Development", in *American Economic Review*, Vol. 86, No. 4, pp. 852-873;

SACHS, J., SHATZ H. (1994), *Trade and Jobs in US Manufacturing*, Brookings Papers on Economic Activity, Vol. 1, pp. 1-84;

VERNON R. (1973), *Sovereignty at Bay: the Multinational Spread of US Enterprises*, Penguin Books, London;

WIJKMAN P. (1990), "Patterns of Production and Trade", in *The Dynamics of European Integration*, edited by Wallace W., Pinter Publishers, London.

FOREIGN DIRECT INVESTMENT POLICY IN PORTUGAL

Sintesi. L'articolo analizza gli investimenti diretti esteri (IDE) e le politiche per l'attrazione degli investimenti esteri in Portogallo, con particolare attenzione alla dimensione dello sviluppo regionale. Esso mette in evidenza l'evoluzione dell'approccio del Portogallo nei confronti degli investitori esteri ed i miglioramenti del contesto ambientale portoghese, esaminando i vari strumenti utilizzati dai programmi di attrazione degli IDE. Il lavoro, nell'ultima parte, analizza l'impatto degli IDE sull'economia portoghese e formula alcune indicazioni di *policy*.

1. - INTRODUCTION

In the last two decades national and subnational authorities in Europe have paid increasing attention to the attraction and retention of foreign direct investment (FDI) as an aspect of industrial or economic development policy. In consequence, policies for attracting FDI have grown in scope and sophistication, with many countries operating a network of agencies world-wide and nurturing FDI through a range of policy instruments. In parallel, western Europe has seen a steady rise in inward investment which has confirmed its position as the single largest recipient of FDI at the global level. In part, at least, this trend reflects the impact of the increasing integration of European economies, notably as a result of the Single Market Programme; at the same time, national governments have progressively dismantled restrictions on foreign ownership and programmes of liberalisation and privatisation in areas previously under State control have created new opportunities for inward investors.

Against this wider background, this paper reviews foreign investment and foreign investment policy in Portugal, with particular reference to the regional development dimension. Following this introduction, this paper is structured as follows: Section 2 outlines the changing environ-

ment for FDI in Portugal and provides an overview of the institutional framework for FDI attraction. Section 3 details the policy instruments for foreign investment promotion. Section 4 considers the evidence available on the impact of FDI in Portugal. A concluding section highlights the key policy issues which arise and draws out possible lessons from the Portuguese experience.

2. - BACKGROUND

2.1 - *The Changing Environment for Foreign Direct Investment in Portugal*[1]

Since the Second World War, the environment for foreign direct investment in Portugal has changed radically. Policymaker attitudes to foreign investment have shifted from distrust, in the immediate post-war period, to an open positive approach that embraces inward investment as a key element of industrial and economic development policy. Corado Simões identifies five principal phases in the evolution of the Portuguese foreign investment climate:

- *nationalistic*: the 1940s and 1950s
- *opening-up:* 1960 to 1974
- *post April 1974*: the end of the 1970s
- *the early 1980s*: the period until EC membership in 1986
- *the late 1980s onwards*: the period since EC membership.

The *nationalistic* phase which lasted through the 1940s and 1950s was marked by suspicion "even hostility" of the Portuguese authorities towards foreign investors. Levels of inward investment were extremely low, amounting to just 0.035 percent of gross domestic product in 1958. Corado Simões attributes this, at least in part, to the characteristics of the Portuguese economy, as well as government policymaker attitudes. The

[1] This review of the historical context draws on two contributions to edited volumes by Vitor Corado Simões: Simões C. V. (1992) 'European Integration and the Pattern of FDI Inflow in Portugal' in Cantwell, J. (ed) *Multinational Investment in Modern Europe*, Edward Elgar, Aldershot, England; and Simões C.V. (1985) 'Portugal' in Dunning, J. H. (ed) *Multinational Enterprises, Economic Structure and International Competitiveness,* John Wiley & Sons, Chichester, England.

level of development of the economy was low and dominated by agricultural activities. Foreign affairs were said to be characterised by "retrograde nationalism" and a concern to prevent modernising trends from influencing the country. In economic terms, the system was formally a market economy, but subject to a high level of government intervention. In particular, the *condicionamento industrial* mechanism controlled the establishment of new plants and the introduction of new activities. A further constraint on foreign investment was the 1943 Law on the Nationalisation of Capital which decreed that only national firms (defined as those with at least 60 percent of Portuguese equity) could provide public services or be involved in activities perceived to be of economic or military interest.

This "isolationist and inward-looking" phase was followed by a period of *opening up* beginning in 1960 and lasting through to 1974. During this time there was some economic liberalisation aimed at encouraging inward investment and the *condicionamento industrial* was relaxed. Tax and tariff incentives were introduced to encourage exports and taxation treaties were signed with other countries. In addition, Portugal joined the European Free Trade Association and concluded a Free Trade Agreement with the European Community. This led to a sharp increase in foreign direct investment in the 1972-4 period with annual inflows in this period amounting to three times the average in the period 1969-71 (see Table 1). Investments in this period were strongly export-oriented and took advantage of the low-wage economy. They tended, therefore, to be concentrated in activities such as clothing, footwear and electronics assembly.

The "post-April 1974" phase - the second half of the 1970s - was a period of economic and political turmoil within Portugal. Following the toppling of the Caetano regime by military putsch, foreign investment flows declined sharply (again see Table 1). There were major changes in economic policy - nationalisations in 1975 increased State intervention in the economy, although the *condicionamento industrial* had been abolished. More generally, the oil crises of the early 1970s precipitated wider economic upheaval and a worsening environment for international investment not just in Portugal but world-wide. According to Corado Simões, this deterioration in the investment climate forced a reappraisal of government policy and, from 1976, intensive efforts were made to attract back foreign investment. A Foreign Investment Code was introduced in 1976 and superseded by a (more liberal) revised version in 1977; this, together with various regulations, redefined the attitude of the Portuguese authorities towards foreign investment. It included provisions

for the liberalisation of repatriation of profits and dividends and the equal treatment of foreign and Portuguese firms across a range of issues. The Code also provided for the establishment of a "foreign investment institute", the IIE (*Instituto do Investimento Estrangeiro*), with responsibility for evaluating the consequences of foreign direct investment and technology transfer and for acting as a single contact point with the public administration for foreign investors.

Reflecting the impact of these legislative changes, the *early 1980s* was characterised by the emergence of a more favourable foreign investment climate. There was a move towards economic liberalisation within Portugal and the country prepared for membership of the European Community. In spite of increased competition for foreign direct investment, inflows to Portugal in 1981-2 increased significantly over the average for the late 1970s.

The *late 1980s*, beginning with entry into the European Community in 1986, saw a massive upsurge in FDI interest in Portugal, following what Corado Simões describes as a "wait and see" period. In parallel, Portugal has developed an increasingly high profile in foreign investment attraction, notably through major projects such as the Ford/VW joint venture in Setúbal.

Table 1: Direct Investment Flows into Portugal: Annual Average (US$ millions)

Period	Inflow
1964-5	11.994
1966-8	13.534
1969-71	18.094
1972-4	50.950
1975-7	23.517
1978-80	64.008
1981-2	98.989

Source: Corado Simões (1985).

Set against this historical backdrop which has seen attitudes to foreign investment shift in five decades, from being almost overtly hostile to viewing FDI as an important component of economic development policy, the remainder of this paper focuses on FDI policy and evolution since Portuguese membership of the Community.

2.2 - *The Institutional Framework for Foreign Investment Promotion*

(a) *Responsible Bodies*

The institutional framework for foreign investment policy in Portugal involves a number of agencies and ministries, primarily at the national level. Overall, the various tasks associated with attracting foreign direct investment are mainly divided between the Ministry of Economy, ICEP, IAPMEI and the Institute for Employment and Training. Responsibility for *policy formulation* with respect to foreign direct investment lies with the Ministry of Economy.

The main promotional agency for foreign direct investment is ICEP (*Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal*). ICEP was established in 1949 and operates under tutelage of the Ministry of Economy. Initially set up as an organisation for the promotion of international trade, ICEP inherited the task of the promotion of inward investment from IIE (*Instituto do Investimento Estrangeiro*) and since 1989 has had sole responsibility for marketing Portugal abroad. ICEP has headquarters in Lisbon, six regional offices in Portugal and over 40 offices world-wide.

ICEP does not have a policy formulation function as such, although clearly it can make an input into policy formulation. ICEP's main responsibility is for inward investment promotion in Portugal - the provision of information and advice on issues such as site availability, taxation, financial incentives etc. However, for large projects - those in excess of around $33 million - ICEP plays a negotiation role with foreign investors and acts as an intermediary between the investor and the various parts of the public administration, co-ordinating negotiations on behalf of the Portuguese authorities. Below this threshold, the liaison function rests with IAPMEI.

IAPMEI (*Instituto de Apoio as Pequenas e Medias Empresas Industriais*), the agency for support for small and medium-sized industrial firms, is responsible for the administration of financial incentives (the name of the organisation is misleading; the IAPMEI performs this function across a range of policy areas and is not only concerned with SME

policy). IEFP (*Instituto de Emprego e Formação Profissional*), the employment and vocational training institute is responsible for orchestrating the provision of employment and training aid.

Inward investment promotion is for the most part a centralised function. However, two new agencies were recently established in northern Portugal. The AINP is responsible for the area which broadly corresponds to the Norte region.[2] AINP was established to handle inward investment in the north of Portugal in a way that is tailored to the needs and characteristics of the region. This reflects the perception that the particular industrial structure, societal traditions and so on of the region necessitated a distinctive approach. ICEP acts in tandem with AINP; its function is more international and that of AINP. In consequence, ICEP tends to channel investments that express an interest in a location in the north of Portugal toward AINP for them to handle. A further agency - VALIMA - has also been established in the north of the country. VALIMA's geographical scope is more limited than that of AINP; it covers just the Alto-Minho area, the very north-western-most part of Portugal which borders with the Spanish region of Galicia. The functions of these agencies are rather more limited and specific than those of ICEP; for example, they are not involved in the general "aftercare" of foreign investors and, aside from regional image building activities, their tasks mainly relate to assistance with site selection for investors who have settled on a northern Portuguese location.

As mentioned above, with the exception of the two new agencies in the north of Portugal, inward investment promotion is primarily a centralised, national level function. However, the municipal level is viewed as having a crucial, if not a formal, role. This is especially perceived to be so at initial site prospecting visits by firms; at this juncture, ICEP perceives the attitude of the local authorities to be pivotal in determining the choice of location within Portugal. Interestingly, and perhaps not surprisingly, it is in the most rural or underdeveloped regions that the attitudes of the local authorities tends to be the most enthusiastic; in the more developed regions local authorities react more casually to the prospect of potential inward investment. As noted below, this has, on occasion, contributed to some surprising locational choices by inward investors.

[2] Mainland Portugal is currently broken down into five CCR (*Comissão de Coordenação Regional*), regional co-ordination commissions. The boundaries of these coincide with NUTS II regions for Eurostat purposes. However, there is no elected representation or government at this level; some executive responsibilities (especially with respect to regional planning) are undertaken at the CCR level by a "deconcentrated" administration.

(b) *Policy Co-ordination*

As described earlier, ICEP plays the lead role in inward investment promotion for Portugal as a whole and a negotiating and co-ordination with respect to large investment projects. Although overall the division of institutional responsibilities is perceived to function well, there is scope for issues of policy co-ordination to arise in the context of the new agencies covering (overlapping) parts of northern Portugal; it is, however, as yet too soon to say whether the emergence of these new bodies will "dilute" or complement the promotional activities of ICEP. An existing source of occasional tension concerns the role of IAPMEI which, as mentioned earlier, is responsible for financial incentive administration. There is anecdotal evidence of strains in the relationship between ICEP and IAPMEI, particularly regarding the responsiveness and response times of IAPMEI with respect to financial incentives for inward investment. For example, ICEP may have a strategic interest in, or sectoral, reasons for promoting a particular project, but IAPMEI may regard the project as being of more limited value owing to the low level of job creation involved. Equally, ICEP will often require a rapid response from IAPMEI on the level of aid which a project can expect - and the capacity to respond quickly is viewed as an important part of the image-building aspect of inward investment promotion - but because IAPMEI's remit is not limited to support for foreign investment, it sometimes reacts with less urgency than ICEP would like.

Policy co-ordination issues can also arise at the subnational level. As mentioned earlier, for some projects local authorities are considered to be able to "make the difference" to whether a project takes place in a particular location or not. In the case of the town of Castelo Branco the mayor played a central role in attracting Danone and Delphi to the area. This is in spite of the fact that the location of the town in relation to motorway and other infrastructure makes it an unlikely destination for foreign investors. However, the determination of the local authority and, in particular, its offer to co-ordinate and orchestrate the provision of local public services by offering to provide a single interface and contact point for problem solving were apparently essential in the location decisions of the firms concerned.

3. - Policies and Policy Instruments for the Attraction of FDI in Portugal

In practice, the scope for policymakers to influence the location decisions of firms is limited by the range of considerations that impinge on

those decisions. This section considers the range of policy instruments and approaches employed in Portugal in a wider European context; however, before going on to do so, this section briefly considers the key factors impacting on international location decisions generally, and Portugal in particular.

3.1 - *Location Factors*

The identification of the key determinants of foreign direct investment has been the subject of a number of studies over the years. One such study published by the European Commission in the early 1990s (Netherlands Economic Institute, Ernst & Young 1993) sought to identify factors that were viewed as critical or important across a range of activities (manufacturing, offices, distribution, services and research & development). The factors isolated with respect to the manufacturing sector in the study are set out in Table 2.

As the table shows, the range of factors is wide (and this table concerns only manufacturing) and, importantly, many are outside the direct sphere of influence of inward investment agencies. Moreover, the study concluded that:

"...most location decisions are in the end influenced by a wide variety of factors. There is not 'one single overriding location factor.' Companies are looking for a combination of elements and the outstanding attribute of a winning country/region is that it has the particular combination of characteristics that best satisfy the criteria of a specific project. In many cases, the final choice of location can also be observed to be a close one between alternative regions or countries. In fact, there is a very considerable diversity in the key influences on location decisions between project types and between companies. Therefore no simple model of location determinants can be constructed."

With respect to Portugal specifically, the survey work associated with the above study found that Portugal was short-listed for very few projects. The main reasons apparently cited for not including Portugal among potential locations were: peripherality and associated logistical difficulties or transport costs; general lack of infrastructure; difficulties with labour quality and the availability of particular skills. Concerns were also expressed at the difficulties involved in "doing business" in a country with a small industrial base or with a perceived lack of industrial tradition. Among respondents who had short-listed Portugal, the main reasons for so doing were the anticipated low cost base and the high levels of financial incentives on offer.

Table 2: Most Important Location Factors for Manufacturing Plants

	Companies identifying factor as critical or important to choice of:			
	Country		Region	
	Critical	Important	Critical	Important
Business Factors:				
Proximity to markets	34	51	19	31
Availability raw materials, components	9	23	12	17
Proximity major customers	17	14	18	6
Availability of site	5	5	17	17
National and Local Characteristics:				
Financial assistance	11	20	19	20
Promotion/attitudes of government etc.	6	19	9	23
Official language/linguistic skills	–	–	–	–
Corporate Taxation	6	15	3	–
Labour Factors:				
Availability general	8	26	15	32
Quality	8	22	9	29
Availability skilled labour	9	19	11	22
Labour relations	6	17	5	6
Labour attitudes	8	14	0	17
Cost Factors:				
Cost land/premises	5	17	11	18
Cost of labour	11	22	9	17
Infrastructure:				
Quality of roadrail services	23	20	15	32
Proximity to port	8	11	6	15
Proximity major airports	9	14	6	31
Quality telecoms	5	12	2	11
Quality of Life and Personal Factors:				
Cultural factors	5	17	0	23
Schools for expatriate children	2	11	2	9
Educational facilities	0	6	2	12
Overall attractiveness of area	5	6	6	8

Source: NEI/Ernst & Young, 1993.

The NEI/Ernst & Young study is now some years old, and some more recent assessments suggest that these earlier perceptions only partially hold true. Writing for a mobile investment readership, Drury (1999) identifies the following advantages and disadvantages of Portugal as an investment location:

Advantages

- As a founding member of Economic and Monetary, Portugal could become a haven for investors unwilling to take risks in countries with more volatile currencies
- Cheapest workforce of any industrialised nation, but also one that is well-educated and flexible
- Financial incentive packages that are unlikely to be bettered elsewhere
- Infrastructure upgrading and major investments surrounding the Expo '98 project have improved accessibility

Disadvantages

- Possibility of decline in European Community aid under the Structural Funds from 2000
- Despite improvements in education and grants for training, skills shortages in some specialised areas remain a problem
- Non-wage labour costs can amount to 40 percent
- Bureaucracy is perceived to be a problem and some firms have complained at the delays in receiving grants promised.

3.2 - *Policy Approaches*

The relationship of policy to foreign direct investment in Portugal, as elsewhere in western Europe, has shifted in recent years. Policy stances designed to control and limit the extent of foreign ownership in the national economy have given way to more positive attitudes towards FDI. The aims of policy with respect to FDI have also changed. In most countries, policy is increasingly based on the following goals: to identify appropriate investment opportunities to target, to create the right conditions to attract investment, and to project the image of the country or region abroad. These functions have become more important with the proliferation of inward investment promotion agencies and policies in Western

Europe. Hence, as competition for FDI has been increasing at regional, as well as national level, within the European Community, policymakers have been more active in adapting their existing policy instruments to attract FDI.

Two types of policy measure have been used to attract foreign investment, reflecting in many ways the attitudes of individual governments to interventionist industrial and regional policies (Hood, Young 1993). Some measures can be used directly to attract specific FDI projects, chief among these being financial incentives and other benefits. In addition, there are policy measures influencing the environment for businesses, which aim to foster favourable conditions for inward investment without recourse to financial enticements to investors (Raines, Wishlade 1996). Before considering measures that explicitly target FDI, it is worth noting these 'environmental' measures: macroeconomic conditions; labour market measures; deregulation; and privatisation.

- *Macroeconomic conditions.* Although not directly pursued for FDI reasons, the achievement of low inflation, steady economic growth, low taxation and currency stability have been recognised as important positive attributes for potential investment locations. In this context, at least for the time being, Portugal is able to retain a competitive advantage over the instability of many central and eastern European low-wage competitors for mobile investment. Similarly, government improvements to national and regional infrastructure can be crucial in creating favourable investment environments. Here too, recent infrastructure investments have enhanced significantly the attractiveness of certain locations.

- *Labour market.* Foreign investors appear to be drawn towards *countries* with flexible labour markets, as it enables them to take on workers or make them redundant as required. Flexibility can minimise the financial commitments of investors as companies are not compelled to guarantee certain levels and duration of employment. Similarly, countries with less stringent employment and workplace legislation (relative to neighbouring countries) have often been viewed as being more attractive to investors[3].

[3] In practice, however, a recent study comparing the UK and Germany suggests that the impact of flexible labour markets on inward investment decisions is less than clear cut - see Raines, P., Döhrn, R., Brown, R. and Scheuer, M. *Labour Market Flexibility and Inward Investment in Germany and the UK*, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, London.

- *Deregulation.* The removal of restrictions on the operation of foreign multinationals by governments can be decisive in increasing FDI. Liberalisation of procedures for notifying foreign establishments, the regulations on minimum capital requirements and profit repatriation can make the legal and regulatory environment easier for foreign firms. Deregulation has been actively pursued by the Portuguese authorities in recent years and extensive changes to previously restrictive systems have clearly been central to the increase in inward investment.

- *Privatisation.* In countries where the state has had a significant control over the economy *through* direct industrial ownership, privatisation programmes - in combination with liberalisation of foreign ownership controls - can stimulate foreign investment through acquisitions.

The importance of foreign investment in economic development has been increasingly recognised by Portuguese policymakers. Moreover, membership of the European Community has both enhanced the attractiveness of Portugal as a potential location for mobile investors and, through the use of the Structural Funds, has increased Portugal's capacity to compete for foreign direct investment through financial incentives and by improving the general business environment (notably through infrastructure development and training programmes financed through the Structural Funds). In parallel, the policy machinery to attract and retain foreign investment in Portugal has increased in scale and sophistication. Nevertheless, Raines and Brown (1999) characterise FDI promotion in Portugal as being "in transition" that is, along with France, the Scandinavian countries and Greece, among the countries which are now promoting foreign direct investment quite strongly where they had been wary of FDI in the past. (Under this categorisation, Belgium, Ireland, the Netherlands, Spain and the UK are in the "strong promotion" group; and Germany and Italy in the "weak promotion" group).

Raines and Brown summarise the ability of inward investment agencies to influence location decisions in three stages:

- *Regional visibility:* agencies can raise the profile of a country (or region) through promotional campaigns or targeting of specific sectors or firms
- *Regional certainty:* where serious interest is being shown, agencies can supply the requisite information and address any questions or uncertainties

- *Regional commitment:* where a shortlist of potential locations are being considered for a large investment project, agencies can target their promotional activities at individuals within the organisation, as well as assembling an attractive "package" of measures.

3.3 - *The Relationship between Regional Development and FDI Attraction Policies*

A key consideration in the present context is the relationship between regional development and the attraction of foreign investment. As the volume and significance of foreign investment has grown, an important consequence has been the greater prominence given to the attraction of FDI as an explicit goal in regional development strategies (Raines, Wishlade 1997). In part, this reflects the perception that the attraction of inward investment can help to take up local employment slack and contribute to the technological development of problem regions in ways that indigenous development is less able to. However, another aspect of the relationship between the two policy areas is essentially a consequence of the activities of the Competition Policy Directorate (DGIV) of the European Commission. DGIV has played a major role in limiting the geographical scope of financial incentives to large firms as part of its strategy to quell competitive outbidding between regions and countries for mobile investment. A by-product of this has been that the main regional incentives in many European countries have become *de facto* instruments of FDI attraction (Wishlade 1998). For example, the French *prime d'aménagement du territoire* and the British Regional Selective Assistance schemes are explicitly (although not exclusively) geared towards influencing the location of large mobile projects. In both these countries, DGIV intervention has limited spatial coverage of financial incentives to large firms to clearly-defined problem regions (Yuill, Bachtler, Wishlade 1999).

In the Portuguese context, the relationship between regional development and FDI attraction has another resonance. Portugal *as a whole* is underdeveloped in European terms, with the whole of the country hitherto classified as Objective 1. As a result, unlike in the more prosperous Member States, DGIV has authorised the use of financial incentives to large firms *throughout* Portugal. In such circumstances, arguments in favour of a regional policy can be difficult to sustain. The capital city and other relatively developed areas are, realistically, the only parts of the country likely to be able to compete internationally, at least in the short-

term. It is easy, therefore, to argue that resources should be concentrated on enabling at least part of the country to be competitive, rather than spreading resources thinly throughout the country. On the other hand, there are strong social and longer-term economic reasons for not simply abandoning the largely rural and underpopulated regions to market forces, not mention the congestion, pollution and potential inflationary pressures which can result from an overconcentration of activities in already-developed areas. In practice, attempts have been made to address this dilemma by focusing regional development policy on the interior of the country and the development of indigenous industry whilst operating a nation-wide, industrial policy for large firms. Within this "horizontal" policy, there is scope for favouring firms which choose a problem region location (through higher rates of grant). However, it is clear that, as elsewhere, the priority in foreign investment attraction in Portugal, is to bring projects to the *country*; whether a project locates in a designated problem area or not is viewed as being of secondary importance. In line with inward investment agencies in other parts of Europe, ICEP may draw potential investors' attention to the availability of problem region locations and the scope for enhancing the aid package; however, policymakers will not jeopardise prospect of winning the investment by promoting heavily locations which may be inappropriate.

3.4 - *Policy Instruments*

In Portugal, like other countries, policy for attracting foreign direct investment is prosecuted through a range of different instruments. These may be grouped into four categories: promotional activities; aftercare services; incentives; and infrastructure and premises provision.

(a) *Promotional Activities*

As noted earlier, primary responsibility for the promotional aspects of inward investment policy rests with ICEP. This has sole responsibility for promoting Portugal abroad as a location for mobile investments. ICEP also takes on a co-ordination role on behalf of foreign investors *vis-à-vis* the Portuguese public administration and a negotiation role in respect of large projects (as noted earlier, those in excess of around US$33 million).

The promotional activities undertaken by ICEP are much the same as those undertaken by inward investment agencies elsewhere. These in-

clude the provision of information and advice about investing in Portugal, marketing through intensive advertising campaigns in the business press and, more recently, through a corporate website[4]. A general point to note about the foreign investment environment in Portugal, and one that is perceived by Portuguese policymakers to be a disadvantage, is that it lacks a constituency in the United States. This differs from Ireland, in particular, where the significant expatriate population is considered to have played an important role in directing foreign investment towards the Irish Republic. Similarly, in Spain, some US investment is attributed to the growing Hispanic business community in the States. Also different from Spain, Portuguese links into Latin America are weak, in spite of the previous ties with Brazil, whereas business links between Spain and countries such as Chile, Argentina and Peru are strong and arguably growing.

In terms of targeting, the Portuguese authorities have pursued a deliberate strategy of encouraging inward investments in sectors that are perceived to have the capacity to act as catalysts for the development of indigenous industry. This approach dates back to the 1982 investment by Renault in Setúbal. This investment was used as the basis for initiating the development of a national automotive components industry by encouraging further inward investment and Portuguese companies as suppliers. In some cases this has been successful with one Portuguese firm having established a second plant in Valenciennes (France) to supply the Toyota plant there. Clearly the flagship project in this area is the Ford/VW joint venture, and following this project, there was an explicit strategy of attracting automotive components firms as supplier to the plant. However, a study by Newcastle University on behalf of the European Commission has argued that the heterogeneous nature of the sectoral composition of FDI in Portugal suggests that this strategy has been unsuccessful (Centre for Urban and Regional Development Studies 1993).

Regarding *regional image building*, the establishment of two new agencies in the north of the country mentioned earlier is part of a strategy to promote foreign investment whilst taking account of the specific needs and characteristics of an area.

[4] See http://www.portugal.org/

(b) *Aftercare Services*

An increasingly important component of ICEP's approach to attracting foreign concerns aftercare. Attention turned to this aspect of policy around two years ago; of around 30 staff in the inward investment division of ICEP, two are engaged full-time in aftercare activities. The focus on aftercare flowed from the realisation that around 60 percent of new inward investment projects in Portugal are, in fact, extensions of existing investments. Aftercare activities involve working with the companies which have located in Portugal, as well as with the local authorities in the areas in which they have located, particularly with a view to ensuring that infrastructure and other promised services are delivered on time and to specification. Reflecting problems of local bureaucracy, on occasion, ICEP's relations with local authorities have been confrontational. ICEP's overseas network also plays a part in this aftercare activity by maintaining contact with the parent company and seeking feedback on the operations of the Portuguese subsidiary with respect to any difficulties which ICEP is in a position to help resolve or address (such as the quality of local services).

(c) *Incentives*

As noted earlier, a key perceived advantage of locating in Portugal concerns the financial incentives on offer. Unlike many northern European countries, the intervention of DGIV of the European Commission has had limited impact on the design and operation of financial aid schemes in Portugal (Wishlade 1995). Not only has DGIV authorised the use of financial incentives for large firms throughout the country, but it has allowed rates of award of up to 75 percent of eligible investment[5].

For large inward investment projects, assistance is likely to take the form of a package of measures (which may require European Commission approval). The principal sources of aid are: the SINDEPEDIP incentive programme; fiscal concessions; and labour market related support.

[5] In the context of new competition rules applicable from 1 January 2000, maximum rates in most of Portugal will not be higher than 50 percent of eligible investment; in the Lisbon region, it will not be more than 20 percent. See *Guidelines on National Regional Aid,* Official Journal of the European Communities No C74, 10 March 1998 and Wishlade, F. G. (1999) 'RAGS and LIPS: New Weapons in the Commission's Regional Aid Control Armoury' *Regional and Industrial Research Paper Series,* 31, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.

(c_1) *SINDEPEDIP*

Since the reform of the Structural Funds in 1988 Portuguese regional and industrial development policy has been supported through significant levels of EC funding, partly through the Structural funds themselves, but also, initially, through a specific programme for the modernisation of Portuguese industry - the PEDIP (now PEDIP II). The aim of the PEDIP II is the modernisation and development of Portuguese industry and other economic activities. As far as incentives are concerned, the main element of the industrial policy package is the SINDEPEDIP (*Sistema de Incentivos a Estrategias de Empresas Industriais - Regime de Apoio a Realizacao de Estrategias Empresariais Integradas*), Support for Integrated Business Strategies. This is one of the measures financed under the Portuguese Objective 1 CSF for 1994-1999. Assistance under the SINDEPEDIP takes the form of grants and interest-free loans. A key feature of the SINDEPEDIP is that the grant is only available for intangible asset investment; all other eligible expenditure is assisted under the interest-free loan. The aim of the scheme is to encourage the development of business strategies through support for investment projects that involve an integrated approach; projects must be part of a medium-term business strategy that is supported by an analysis of the investment needs of the firm (the costs of undertaking this analysis can be aided under another element of the SINDEPEDIP package).

The SINDEPEDIP is available throughout Portugal, but rates of award favour designated areas. There are no restrictions on firm size; however, projects must involve investments of at least 100 million escudos (equal to the *maximum* eligible investment under the SIR). Assistance to projects involving investments exceeding 2.5 billion escudos is negotiated on a case-by-case basis. Activity coverage under the SINDEPEDIP is limited to manufacturing and extractive industries are eligible. On the other hand, separate nation-wide incentives for the tourism and trade sectors are also available.

Applications for the SINDEPEDIP are assessed according to their industrial interest. This involves a scoring system based on three main criteria: the relevance of the project to industrial policy objectives and to the strategy of the firm (up to 45 points); the degree of modernisation involved (up to 45 points); and the increase in productivity, as measured by value-added per job (20 points). Each of these three main criteria takes account of further sub-criteria in the evaluation. In order to qualify for assistance, existing firms must score at least 50 points and new firms at least 60 points.

Rates of award under the SINDEPEDIP are determined by the score achieved in the project evaluation. For projects scoring between 50 and 80 points (60 to 90 for new firms) the rate of award is a grant of 30 percent of intangible asset expenditure and an interest-free loan covering 40 percent of all other eligible expenditure. For higher scoring projects the rates are 40 percent and 50 percent respectively. These rates may be increased by two further elements: a regional policy award; and an industrial policy award. The regional policy award is a fixed 15 percentage points. This supplement is limited to the designated development areas (see map overleaf). The industrial policy award is made in relation to a range of factors (eg. location in a science park; use of clean technologies; introduction of quality systems etc.) each of which triggers an award of between five and 15 percentage points, but subject to a maximum industrial policy award of 15 percentage points.

Overall maximum rates of award under the SINDEPEDIP are a grant of up to 70 percent of intangible investments (subject to a ceiling of 250 million escudos) and an interest-free loan (of up to seven years' duration) covering up to 80 percent of all other eligible expenditure (in general, subject to a ceiling of 500 million escudos). Awards are also subject to a global ceiling of 66 percent of total project costs.

As noted above, assistance to large projects (investments exceeding 2.5 billion escudos) is negotiated on a case-by-case basis and the evaluation criteria and award maxima outlined above need not be applied. Clearly, this provision is most likely to come into play in the context of foreign direct investments.

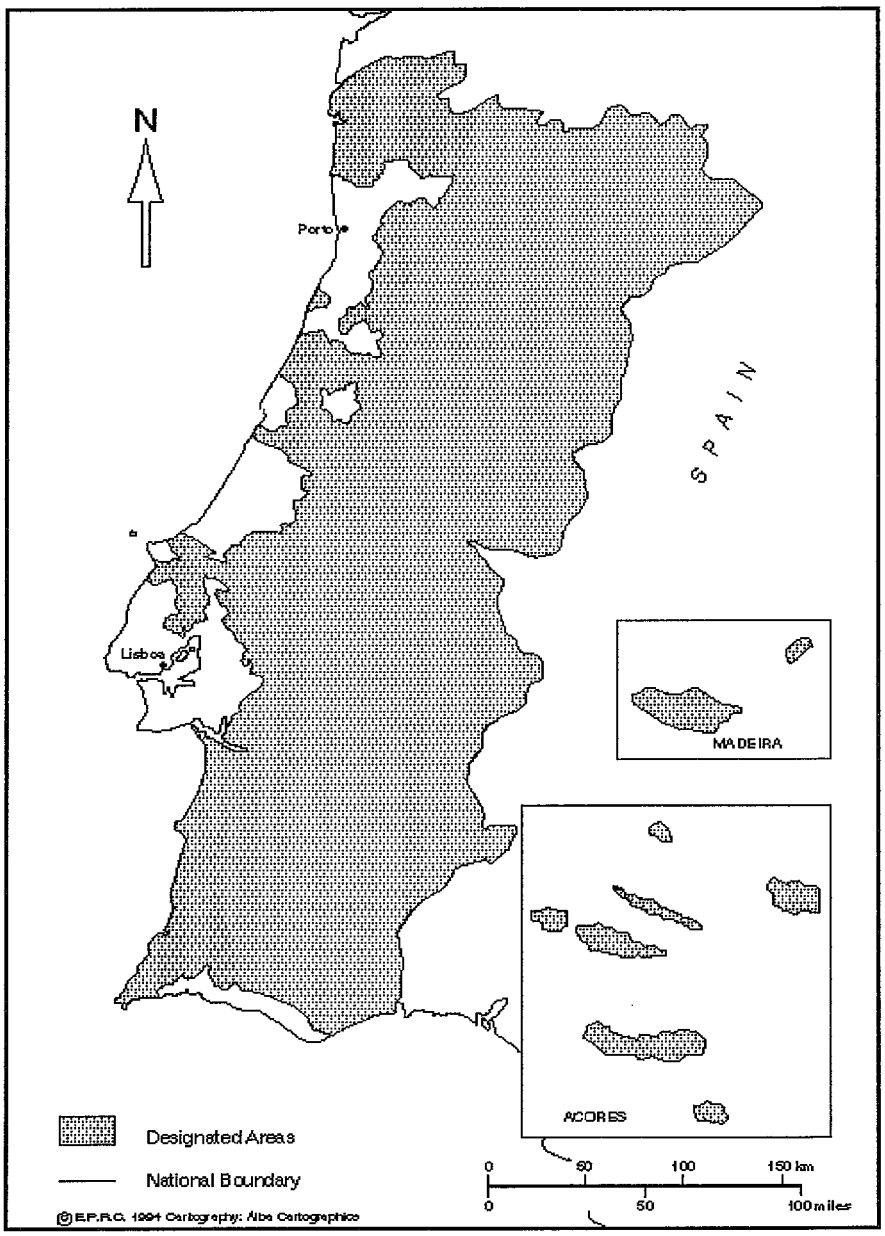
(c_2) *Fiscal Incentives*

There is also a strong element of discretion in the package of fiscal concessions available to major investment projects. These are restricted to investments exceeding 10 billion escudos and concern corporation tax, transfer tax and local taxes. A maximum value of this assistance has been imposed by the European Commission: the concessions are for a maximum period of 10 years and subject to a ceiling of 10 percent net grant-equivalent.

(c_3) *Labour Market-related Support*

Significant levels of support are available in respect of employment and training:

Figure 1: National Designated Areas in Portugal



Source: Yuill, D., Bachtler, J. and Wishlade, F. (1999).

- Temporary social security concessions (three years) are available in respect of the recruitment of young employees (aged 16 to 30)
- Subsidies for training are available through the IEFP
- Vocational training may be subsidised through the PEDIP programme for projects that are eligible for other incentives.

(d) *Infrastructure and Property-related Support*

In Portugal, a key issue for policymakers and inward investors alike is the availability of suitable sites for investment projects. A significant part of the country, basically between the Lisbon region and the Algarve is generally unsuitable for industrial development owing to the lack of industrial sites and infrastructure. Moreover, the Algarve itself is unsuitable for *industrial* development; much of the employment in the Algarve is seasonal, with higher wage rates available to such activities in the peak season. Wage competition pushes up wage rates in all sectors during the tourist season, and is generally viewed as making the area unsuitable for industrial development.

ICEP recently conducted a survey of industrial parks, sites etc. throughout the country. This involved identifying areas that met certain key criteria: in particular, they had to be of not less than eight hectares in area and had to have full infrastructure provision. Around about 30 sites were found in which all the criteria were met. Most such areas are in the Centro region, north of Lisbon and south of Oporto. The identification of these sites will be used as part of the strategy to encourage inward investors.

In practice, a major part of the location equation concerns not *policymaker* choices but *inward investor* choices. ICEP has found that most inward investors want to locate in the northern part of Portugal, particularly the area which is close to the Spanish border north of the Oporto. In the past this area was a very traditional industrial region focused on the textiles sector. However, Siemens is now located there along with a large number of other firms in the automotive components and the "chip" industries.

In assisting investors with site selection, the relationship with regional policy priorities depends on whether the interests of the investor coincide with regional development priority areas. There is a clear attempt to try to direct companies towards the Portuguese interior; however, it is clear that where investors have fixed ideas on appropriate locations for themselves, or where the infrastructure in such regions in

simply insufficient, then any such attempt would be counterproductive. In short, the main focus of policy is to view Portugal as a whole, and, if possible, to direct inward investors towards locations that would not otherwise have been considered, but the priority is to bring inward investors to Portugal.

Support for site and local infrastructure is mainly provided by the municipalities. They can provide infrastructure *per se*, as well as offering exemptions from charges associated with water supply and waste treatment. As noted earlier, the attitudes of local authorities are considered by ICEP as pivotal at the site selection stage.

4. - The impact of FDI Policy in Portugal

4.1 - *FDI and the Development of the Portuguese Economy*

Since joining the European Community in 1985, Portugal has experience economic growth that far exceeds the European average. Across the Community as a whole, GDP per head in purchasing power parities has grown by 72 percent of 1985 levels. The highest levels of growth in the 1985 to 1996 period were in the four Cohesion countries (and Luxembourg): in Spain and Greece GDP (PPS) per head rose by 92 percent over the period; in Portugal 120 percent; and in Ireland 123 percent.

These patterns are reflected in the performance these economies in relation to the European average. Of particular note, Portugal has risen from being the poorest Member State, with GDP (PPS) of just 55 percent of the EC average in 1985, to GDP of 70 percent of the Community average by 1996; this contrasts with Greece, which began in a more prosperous position with GDP (PPS) per head of 61 percent of the Community average in 1985 – this had only risen to 68 percent of the average by 1996. On the other hand, and as is well known, growth in the Republic of Ireland outstrips that of other Member States by a wide margin, with GDP (PPS) per head rising from 61 percent of the Community average in 1985 to 97 percent by 1996[6].

A key question in the present context is the contribution of foreign direct investment to the growth of the Portuguese economy in the last decade or so. Farinha and Mata (1996) argue that FDI has raised the pro-

[6] However, the weight of international businesses in the Irish economy, and role of the low rate of corporation tax, has meant that GNP has not risen by as much or as rapidly.

ductivity of the economy in at least three ways: first, foreign firms are generally more productive than domestic ones leading to higher levels of output; second, there are positive externalities from the presence of foreign firms through spillover effects which impact on domestic enterprises; and third, FDI increases competition in concentrated markets, encouraging the emergence of more efficient enterprises.

In practice, the relationship between FDI and the growth of the Portuguese economy is difficult to isolate or to quantify. As might be expected, the development of the economy in the last decade can be attributed to a range of interrelated factors including: the impact of membership of the Community on the integration of the Portuguese economy with the rest of the EC; the effects of the Structural Funds through the Objective 1 Community Support Framework and, related, substantial investment in infrastructure and telecommunications, as well as the major development surrounding Expo 98; a massive programme of privatisation that has slashed the weight of State companies in the economy from around 20 percent to about 5 percent over the last decade; and the achievement of considerable political and economic stability. These factors, coupled with the inflow of FDI, have underpinned a steady record of economic growth which peaked at 4 percent in 1998.

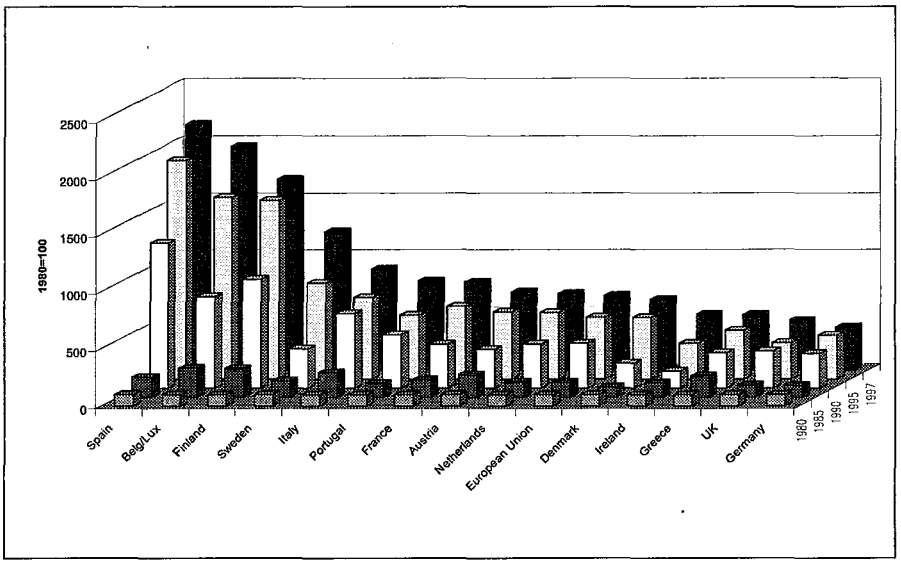
4.2 - *Portuguese FDI in a European Context*

As already discussed, Portugal has become an active promoter of inward investment in recent years and has a high media profile in inward investment attraction – much of this related to the high levels of financial assistance offered, as in the case of the Ford/VW joint venture. As Figure 2 illustrates, there has been a significant increase in FDI stocks in Portugal since 1980.

In practice, it is extremely difficult to isolate the role that Portuguese FDI attraction policy has played in this increase. The major upsurge in foreign investment in Portugal occurred between 1985 and 1990, i.e. shortly after Portuguese membership of the Community. Of course, this increase may be in part due to the increasing professionalism of the promotional activities of the Portuguese authorities, but it is notable that Spain registered a massive increase in FDI stock inflows over the same period and joined the Community at the same time. Moreover, Finland and Sweden, which joined in 1995, also saw foreign investment rise significantly around the time of their accession.

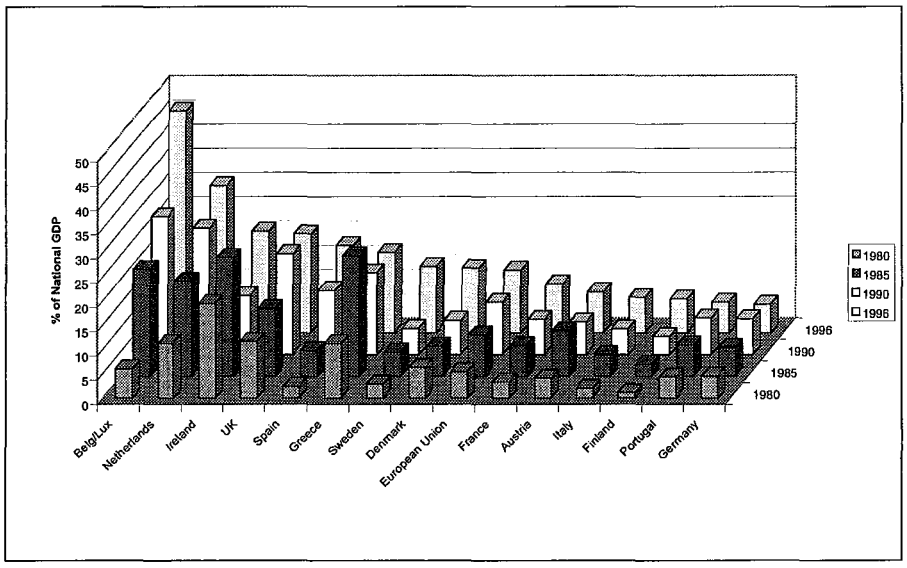
FDI stock inflows into Portugal have also grown in importance in re-

Figure 2: Growth in FDI Stock Inflows in Europe: 1980=100



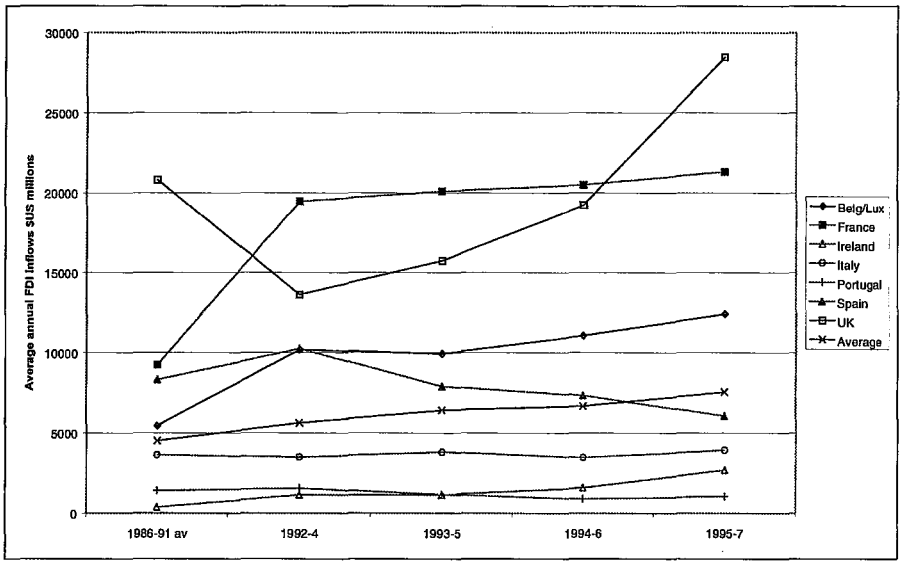
Source: Own calculations from UNCTAD (1998) *World Investment Report 1998: Trends and Determinants,* United Nations, New York.

Figure 3: FDI Stock Inflows as a Percentage of National GDP



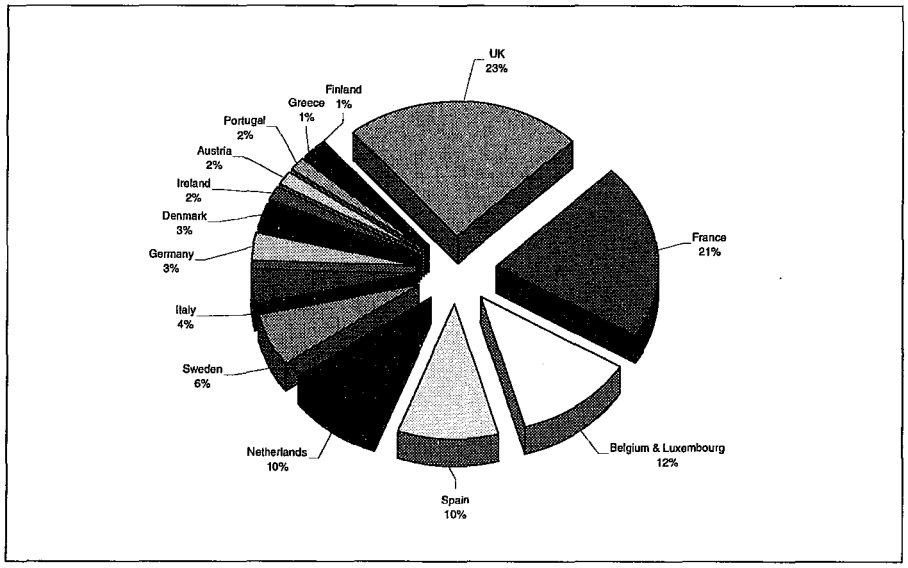
Source: Own calculations from UNCTAD (1998) *World Investment Report 1998: Trends and Determinants,* United Nations, New York.

Figure 4: Annual Average FDI Inflows ($ US millions)



Source: Own calculations from UNCTAD (1998) *World Investment Report 1998: Trends and Determinants,* United Nations, New York.

Figure 5: Average Share of FDI Inflows to the EC 1986-97



Source: Own calculations from UNCTAD (1998) *World Investment Report 1998: Trends and Determinants,* United Nations, New York.

lation to levels of national GDP. However, the rate of growth is actually substantially less than many other Member States and than the Community average. Surprisingly, perhaps, only in Germany are stock inflows a smaller proportion of GDP than Portugal (Figure 3).

Considering the scale of foreign investment flows rather than stocks, recent trends in Portuguese FDI inflows suggest a relatively static pattern.

In Figure 4, FDI inflows are averaged over six or three year period in order to spread the impact of exceptionally large projects in any given year. The overall trend for the Community as a whole is for flows to increase slightly over the period, although the impact of the figures for France and the UK skew the average considerably.

The relatively low level of FDI inflows into Portugal (in a Community context – and without taking account of the varying sizes of the economies concerned) is reflected in Portugal's low overall *share* of FDI inflows into the Community.

As Figure 5 shows, there is a very marked disparity between countries such as the UK and France (accounting for over 20 percent of FDI inflows into the Community), a middle grouping comprising Belgium and Luxembourg, Spain and the Netherlands (accounting for around 10 percent), and the remaining countries which collectively accounted for just 14 percent of FDI inflows over the period.

Within this group, however, Portugal is arguably "punching above its weight". With a substantially smaller economy and population than either Italy or Germany, Portugal has achieved 2 percent of FDI inflows over the period, compared with 3 percent and 4 percent for the larger two economies respectively.

4.3 - *The Spatial Distribution of FDI in Portugal*

As mentioned earlier, the relationship between national industrial policy and regional development has been a source of some tension. This largely stems from the fact that the Portuguese economy *as a whole* is underdeveloped in a European context, leading to an emphasis on promoting national competitiveness rather than balanced internal development. The attraction of foreign direct investment to Portugal has been perceived as a part of this essentially *national* competitiveness strategy. In some respects the Portuguese approach is no different from that of other active promoters of inward investment: the first priority is to attract the project to the country; if the project can be enticed to a problem region location where it could contribute to the alleviation of local devel-

opment or employment problems, then this is viewed as a bonus for which regional incentive grants are likely to be available. However, nowhere in Europe are inward investment agencies prepared to risk losing an investment to the country by promoting an inappropriate regional location. In Portugal, the situation is perhaps slightly more acute. First, as the paper has made clear, there is the problem of suitable sites for mobile investment in Portugal. Second, in contrast with the more prosperous countries of the Community, which may only provide general investment aid to large projects in the designated assisted areas, in Portugal, assistance can be provided throughout the country, arguably eroding the "competitive edge" which a problem region could offer in terms of grant aid.

In practice, foreign direct investment in Portugal is very heavily concentrated in the Lisbon region. As Table 3 shows, Lisbon alone accounts for around two-thirds of FDI into the country.

The Setúbal peninsula, just south of Lisbon and part of the Lisboa e Vale do Tejo NUTS II region accounts for significant proportion. Interestingly, however, although this area will cease to have Objective 1 status and will qualify for lower levels of assistance after 1 January 2000, in the past, inward investment policy has targeted Setúbal as part of a regional development strategy. Setúbal was formerly dominated by heavy

Table 3: Regional Distribution of FDI in Portugal (% of national total)

District	1996	1997	1998
Lisboa	69.7%	64.4%	64.9%
Setúbal	8.0%	14.7%	21.0%
Oporto	6.9%	7.4%	2.8%
Faro	2.2%	2.7%	0.9%
Aveiro	1.6%	2.6%	1.3%
Santarém	1.3%	1.8%	0.3%
Braga	1.0%	1.3%	0.7%

Note: Unfortunately, it is unclear whether these figures represent numbers of projects or volumes of expenditure.

Source: Unpublished data kindly provided by ICEP.

industry, notably shipbuilding, which underwent restructuring resulting in heavy job losses. Regional policy was targeted at the region and was successful in drawing in sufficient investment to take up the employment slack resulting from industrial decline. In this respect, and particularly in view of its proximity to Lisbon, Setúbal was an obvious focus for FDI. However, the existence of an industrial tradition, a central location and relatively good infrastructure links set it apart from most problem regions in Portugal which are characterised by poor infrastructure and dominance by agricultural traditions.

Oporto, the second largest city in Portugal and the surrounding areas of Braga and Aveiro together account for a smaller but significant share. The share of Faro, in the Algarve, may be accounted for by tourism investment.

This spatial pattern of investment is borne out by a recent study of regional patterns of FDI in Portugal (Guimarães, Figueiredo, Woodward 1997). This study analysed the spatial distribution of all newly-created foreign investment establishments between 1985 and 1992. Strikingly, their cartographic representation of this pattern is a virtual mirror image of the designated areas map shown above. There is a heavy concentration of firms in Lisbon and Oporto and along the broad coastal strip between the two cities, and a secondary concentration in the coastal part of the Algarve region – all areas which are outside the designated areas for regional development policy.

The overall conclusions from the study are interesting. Not surprisingly, they find that agglomeration economies are decisive factors in the regional selection decision of foreign investors. However, they argue that differences in land and labour costs within the country have little impact on location decisions *within* Portugal, but that infrastructure provision has a positive impact on the selection of problem regions for new foreign-owned plants. The study is dismissive of the role of regional incentives in affecting location decisions within Portugal (but no evidence is presented on the extent of the difference, if any, in levels of aid offered in assisted and non-assisted areas). Although this last aspect is perhaps a weakness of the study, the interest of the study from a Portuguese regional development perspective is the view that "over time, the core cities of Portugal will lose their relative attractiveness to FDI" and that the major infrastructure investments of the 1980s onwards may have played a role in attracting investment to new regions. This finding is supported by the ranking of Santarém in Table 3. Previously a relatively isolated town lying inland between Lisbon and Oporto, the area now benefits from a location close to the motorway linking the two cities.

5. - Lessons from Portuguese FDI Policy

This paper was undertaken within the framework of a consideration of policy options for the Italian *Mezzogiorno*. In this context, the issue is whether the Portuguese experience in foreign direct investment and policy could offer lessons for the attraction of FDI to other underdeveloped regions. In practical terms, the conclusion of this paper is that there are few lessons, and this for several reasons.

Portugal is an underdeveloped economy in a European context. Foreign direct investment policy is, therefore, first and foremost, an aspect of *national* policy. The *Mezzogiorno* is a problem *region* within a prosperous and large national economy. These differences are fundamental to the policy approach and to the operation of the instruments that can be employed to attract FDI. Moreover, as has been seen, foreign investment in Portugal is very heavily concentrated in the more prosperous regions and FDI has so far made a limited contribution to reducing regional disparities within Portugal.

A further key difference is that the *Mezzogiorno* is a much more heterogeneous region than the interior of Portugal. Much of the latter is untouched by large-scale industrial development and has no industrial tradition; parts of the *Mezzogiorno* have, until recently been dominated by industrial activities (steel, chemicals etc.) so that in part it is an industrial *restructuring* process that is taking place rather than a economic *development* process. The policy instruments and economic activities required in these differing contexts are not necessarily the same.

Studies of location factors in the choice of Portugal highlight the value of the financial incentive packages and the low wage rates. Recent changes in the regional aid rules, together with the loss of Objective 1 status for the Lisbon region will limit the capacity of Portuguese policymakers to offer financial incentives at these levels (although it is true that there has anyway been some concern at the emergence of a subsidy dependency culture). With respect to wage levels, although these are significantly lower than elsewhere in Europe, there is growing competition from central and eastern Europe, particularly with the prospect of enlargement. Moreover, the advent of the single currency may expose the extent of wage differentials between Portugal and other parts of the Eurozone and create pressure for wage increases. As far as the *Mezzogiorno* is concerned, the Italian authorities have long been able to offer high levels of assistance for industrial projects and have, on occasion, used this facility to attract inward investment (such as Texas Instruments); the *Mezzogiorno* will also be impacted by the new State aid rules leading to

a reduction in aid ceilings. As far as wage competition is concerned, it is unlikely that the *Mezzogiorno* could, or would wish to, emulate Portugal in this regard. Indeed, there is some concern among policymakers in Portugal at the extent to which the attraction of FDI is founded on cheap labour: this competitive advantage is not sustainable in the long-term and has implications for the quality of projects attracted and, therefore, their *real* impact on economic development.

Related are issues of the quality of FDI projects and their "embeddedness" in the local economy. The perceived benefits of FDI not only include direct employment and income gains, but a range of indirect impacts, such as multiplier effects through supplies of local goods and services, increased performance and quality of local firms as a result of both competition and collaboration with multinational investors, improved education and training provision, and technology transfer. The scale of these effects varies with circumstances but FDI is a potentially significant catalyst for national and regional economic development. The largest Portuguese FDI project to date is the much-publicised Ford/VW "AutoEuropa" plant to build multi-purpose vehicles (MPVs) - which involved aid per job estimated at $254,000 (The Economist 1997). However, as some commentators have noted (Keay 1996) AutoEuropa gives a misleading impression. Much of the investment in Portugal has been of the type expected in a growing consumer-oriented economy – such as PepsiCo's $100 million investment in the snack food producer Matutano; investment has been strongest in the tertiary sector (including banking and tourism) which, over the period 1993-7 accounted for over 48 percent of foreign direct investment[7]. According to Keay, industrial inward investment in Portugal has been in decline since 1990 when eastern European locations first became an alternative being given serious consideration. Moreover, the CURDS study cited earlier[8] concluded that:

"there was little evidence to suggest that incentives have brought 'quality' investments which are embedded in the Portuguese economy. Our findings indicate the principal factors in the decision of mobile investment to locate in Portugal have been the high levels of regional incentive, and the low wages relative to the EC average."

The issue of embeddedness is receiving ever-closer attention among policymakers in Europe partly because of the potential spill-over effects which FDI can have on local economies, and partly because of concerns

[7] Calculated from *Banco de Portugal* data kindly provided by ICEP.

[8] See Centre for Urban and Regional Development Studies, 1993.

at the ease with which "branch plant" operations can uproot themselves if global markets decline – in recent times this has been a particular issue in the Portuguese context with the downturn in the semiconductor industry and the withdrawal of Samsung and Texas from Oporto, and Siemens decision to sell off its Portuguese components operations as part of a wider restructuring strategy[9].

In conclusion, it can be argued that, in some respects, Portugal's FDI strategy has been less successful than might be supposed – with a heavy reliance on financial incentives and low wages, and a lack of quality projects embedded in the local economy. This, and the very different policy and economic contexts of Portugal and the *Mezzogiorno* make the drawing of policy lessons difficult. Nevertheless, there is growing evidence in Portugal of a will to rely less on wage and financial incentive factors in the future. Moreover, anecdotal evidence about the role of central agencies and local authorities points to the importance of a "single interlocutor" for inward investors which has the capacity and resources to co-ordinate the "public interface" of the host country. In addition, the role of infrastructure development is beginning to have an impact on the *regional* distribution of FDI in Portugal, suggesting that its contribution to reducing regional disparities in Portugal may be more positive in the future.

FIONA WISHLADE

[9] See Netherlands Economic Institute, Ernst & Young 1993.

REFERENCES

CENTRE FOR URBAN AND REGIONAL DEVELOPMENT STUDIES (1993) "Calibrating Regional Incentives to the Quality of Mobile Investment in the Less Favoured Regions of the EC", *Final Report to the European Commission;*

DRURY G. (1999) "Euro vision winner", in *Corporate Location,* January/February, Euromoney Publications plc, London;

FARINHA L., MATA J. (1996) *The Impact of Foreign Direct Investment in the Portuguese Economy,* Working Paper 16-96, Banco do Portugal, Lisbon;

GUIMARÃES P., FIGUEIREDO O. and WOODWARD D. (1997) *A Regional Analysis of Foreign Direct Investment in Portugal,* paper to the Regional Science Association 37th European Congress, Rome;

HOOD N., YOUNG S. (1993) "Inward Investment Policy in the European Community in the 1990s", *Strathclyde International Business Unit Working Paper Series 93/3,* Department of Marketing, University of Strathclyde, Glasgow;

KEAY J. (1996) *Harnessing the High Tech Trade Winds*, Corporate Location, January/February;

NETHERLANDS ECONOMIC INSTITUTE, ERNST & YOUNG (1993) "New Location Factors for Mobile Investment in Europe", in *Regional Development Studies,* 6, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg;

RAINES P., BROWN R. (1999) "FDI Policy Approaches in Western Europe" in Raines, P. and Brown, R. (eds.) *Policy Competition and Foreign Direct Investment in Europe*, EPRC Studies in European Policy Series, Ashgate, Aldershot, England;

RAINES P. and WISHLADE F. (1997) "Cross-National Perspectives on the Use and Control of Financial Incentives in Foreign Investment Promotion" in Danson, M. (ed) *Regional Governance and Economic Development*, Pion, London;

RAINES P., WISHLADE F. G. (1996) "Incentivi regionali e investimenti diretti esteri", in *Rivista economica del Mezzogiorno,* Anno X, 1996 No. 2, Il Mulino, Bologna, Italy;

THE ECONOMIST (1997) *Uncommercial Travellers,* 1 February;

WISHLADE F. (1998) "EC Competition Policy: The Poor Relation of EC Regional Policy?", in *European Planning Studies,* Vol. 6, No. 5;

WISHLADE F. (1995) "Controlling Subsidies in the European Union: Competition Policy and Subsidies for Mobile Investment" *paper to 36th Annual Convention of the International Studies Association, "Beyond Sovereignty: Challenges and Responses in an Interdependent World,"* Chicago, Illinois, 21-25 February;

YUILL D., BACHTLER J. and WISHLADE F. (1999) *European Regional Incentives,* 18th edition, Bowker-Saur, London.

INNOVATION AND INTERNATIONALISATION POLICIES IN SPAIN: SPECIAL CONSIDERATION OF LESS DEVELOPED AREAS

Sintesi. L'articolo partendo da alcune caratteristiche dell'attuale struttura economica spagnola, quali il basso livello di risorse destinate alla R&S e all'innovazione, la concentrazione geografica delle attività tecnologiche, il ritardo nell'avvio del processo di internazionalizzazione, prende in esame innanzitutto le politiche per l'innovazione promosse dalle autorità centrali ed il loro impatto in generale e sulle regioni meno sviluppate in particolare. Vengono successivamente analizzate e valutate le politiche per il sostegno dell'internazionalizzazione attiva delle imprese spagnole, oltre alle nuove politiche regionali orientate al rafforzamento delle competenze tecnologiche e/o alla facilitazione dell'accesso ai nuovi mercati internazionali.

1. - INTRODUCTION

Before entering into the description and assessment of the Spanish experience with regard to policies oriented to the innovation and the internationalisation of the economy, it is important to stress some basic features of the Spanish structure in which they operate.

First of all, we must recall the general low level of resources devoted to R&D and innovation in Spain. In fact, all available indicators give account of the relative backwardness of the Spanish economy compared to the average of European countries. Thus, the amount of R&D expenditures as part of GDP was around 0.85% in 1997. However, it is more relevant to stress that the situation is relatively worse in the business sector; two data can be shown: on the one hand, the number of firms regularly carrying out R&D activities in 1994 was less than 2,000, on the other, the percentage of innovative firms in Spain is one of the lowest of the EU; according to the Community Innovation Survey, and taking into consideration only firms with more than 20 employees, that ratio was 30% in Spain, compared to 34% in Italy, 67% in Germany and 57% in Holland.

A second characteristic has to do with the concentration of technological activities. Although it is not very different in other countries, it is a very significant fact that in 1995, three regions (Madrid, Cataluña and Pais Vasco) concentrated 77.6% of firms' total R&D expenditures. On the contrary, all regions objective 1 accounted for only 18 % of firms' expenditures. Moreover, within that group there are several regions (Extremadura, Canarias, Cantabria, Murcia, etc.) which had a very marginal participation; each of them below 1%.

The third element we want to emphasise is that the process of internationalisation is rather new for Spanish firms and scarcely extended, although there are signals of a growing tendency in the last years. All indicators point to the fact that the opening up through foreign trade is still less developed than in most advanced European countries and, more importantly, the process of outward FDI is less generalised in the Spanish productive system. Although it is not directly the object of this report, it is important to mention that the reverse process (the penetration of inward FDI) is much more developed, so Spain is one of the European economies which has been most successful in receiving FDI in the last decades. In fact, foreign companies play a crucial role in many manufacturing (and service) sectors and in the process of commercial opening up.

Taking into account the previous facts, in the following pages this report will address, first, innovation policies organised at the central level and their impact on less developed regions; secondly, policies regarding the process of outward internationalisation of Spanish enterprises and, finally, new regional policies of some less developed regions, oriented to enhancing local technological capabilities or to facilitating the process of entering into new international competition.

2. - Supporting State Policies for Technological Innovation

2.1 - *Antecedents*

The existence of policies for promoting technological innovation is relatively recent in the Spanish economy. Since the last decades of the ninetieth century, until the 1960's, the Spanish industrialisation process went through a phase dominated by nationalism and protectionism. This stage was characterised by an import substituting policy in which the resort to foreign technology was an indispensable element, as a consequence of the obstacles the national system had to produce the technological inputs needed for the incipient industrialisation.

From the Technology Policy point of view, we should name two initiatives: on the one hand, the attempt to create an infrastructure of national research through the *Consejo Superior de Investigaciones Científicas*[1]. On the other, the establishment of some restrictions with regard to the importation of technology, due to the shortage of foreign currency.

The development of inner capacities was poor, and the dependence on foreign technology was firmly located in the Spanish productive structure (Braña, Buesa, Molero, 1984). From the regional perspective, it must be kept in mind that industrialisation was highly concentrated in three regions: Cataluña, País Vasco, and Madrid. Thus, there was an important economic and technological backwardness in a significant part of the Spanish territory.

The wave of strong development and industrialisation that was consolidated in 1960-74, meant an increase in the technological weakness of the system, and consequently the continuation of the importation of technology. This came in three ways: two of them allowed the access to "embodied" technology – the purchase of capital goods which were scattered during that period, and foreign direct investments-. The third one consisted of the acquisition of "disembodied" technology by means of technology transfers, the use of licences, and so on.

From the industrial and technological point of view, novelties were reduced to a first few promoting instruments: mainly the setting up of research associations and the "Planes Concertados"[2]. The associations were established as an instrument to link the firms of the same sector, and the plans were the first attempt to develop a scientific and technological collaboration between firms and public research centres. The results of both measures were modest for the economy as a whole, and did not mean any change in the industrial and technological backwardness of a large number of Spanish regions (Molero, 1982).

By the end of this phase, in 1973, an important law was promulgated trying to deal with the restrictions imposed by the imported technology. This law, like others of Latin America and Portugal, attempted to: reduce economic expenses, remove the abusive clauses of the technology transfers contracts, and create a learning system which could facilitate the establishment of methods to develop national technologies. Results regarding the first two objectives were poor, whereas the latter consideration was nearly non existent (Sanchez, 1984; Buesa, Molero, 1990).

[1] National Council for Scientific Investigation.

[2] Concerted Plans.

2.2 - *Present Instruments for Promoting Innovation*

Two events, which had a severe impact on the Spanish industrialisation pattern, took place by the middle seventies. On one hand, the international economic crisis, which had a particularly important effect on Spanish economy, and showed its main structural defects such as technological weakness. On the other, the political transition period and the establishment of democracy meant the beginning of socio-economic policies that were "pending". Among others, the need to promote initiatives for a wider scientific and technological domestic production, embedded in an increasing consciousness of the need to open up the Spanish economy, mainly by the integration of Spain in the European Union.

The first important initiative was the starting of the *Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial* (CDTI)[3] in 1978. This institution, which is a dependency of the Ministry of Industry, has the basic objective to promote technological innovation of firms as a way to resolve an historical deficiency that obstructed the capabilities of the Spanish companies for competing in the international market. Nowadays, CDTI is still an essential piece of the Spanish technological policy, and it manages a number of instruments for its purposes. The main one is to give soft credits for companies' projects of technological development, once these projects have been carefully evaluated.

The second outstanding measure was the promulgation in 1986 of the *Ley General de Fomento de la Investigación Científica y el Desarrollo Tecnológico*[4]. The importance of this law was that it led to significant readjustments in previous existing institutions and gave way to the implementation of national R&D plans. The first one started in 1988; nowdays the fourth one is in process. These plans were conceived as a substantial change in the political purposes because they attempted to mobilise all social agents through the creation of the *Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología*[5]. On the other hand, from a regional point of view, the plan provides for the creation of a *Consejo General de la Ciencia*[6] as a co-ordinating element between the central policy and those others elaborated by autonomous regional governments as a consequence of the promulgation of the Spanish constitution.

[3] Centre for Industrial and Technological Development.

[4] General Law to Promote Scientific Investigation and Technological Development.

[5] Advisory Council for Science and Technology.

[6] Science General Council.

Nevertheless, in spite of their ambitious design, National Plans have not been able to incorporate much other innovation promoting instruments which depend on other ministries. Particularly important is the *Ministerio de Industria y Energía*[7], because it has substantial resources regarding innovative activities[8].

We must highlight that, from the firms' point of view, these "external" programmes - together with the actuation of the CDTI - are much more important than those included in the National R&D Plan. Most of the programmes and resources of the National Plan are orientated to the field of research, and consequently to universities and public centres. The initiatives concerning productive firms are concentrated in two elements: the *Proyectos Concertados*, (R&D projects in which firms and public centres collaborate and which are a modernisation of the *Planes Concertados* that started in the sixties), and intermediary actions between public centres and firms, such as the creation of the *Red de Organismos de Transferencia de Resultados* (OTRIS)[9] within universities and public centres.

As with the Ministry of Industry we can mention the current trend of many programmes of the Ministry of Defence, which as time goes by are acquiring more importance for private companies and neither are included in the National Plan.

A third constituent element of the new scientific and technological policy system derives from the starting of regional programmes, made by the autonomous regional governments. Although we will talk about them later, it is important to stress nowadays that the budgetary resources, which come from the autonomies, are becoming a considerable source of incentives for all kinds of firms.

Finally, we should mention that since 1986, firms also have the availability of European Funds through different means, mainly those included in the Framework Programme.

2.3 - *Results*

It is not easy to synthesise the outcomes of a system that in a few years has suffered such a complex transformation. The aim of this section

[7] Ministry of Industry and Energy.

[8] Since 1997, until 1999, this activities are known as ATICA (Support to Technology, Security and Industrial Quality).

[9] Network of the bodies transferring research findings.

is to offer a critical balance based upon two complementary sources: official statistics and available assessment studies. In the following paragraphs we shall address some basic aspects of the Spanish economy and the participation of the firms in the innovating effort, as well as the stylised facts of the participation of different regions. A special emphasis will be placed on regional repercussions of the principal instruments exposed above.

A) General Results

The valuation of the achievements and failures must be done taking as the reference point the features of the Spanish economy we discussed in the introduction. Within these determining factors the balance could be established in terms of improvements and shortages.

Among the improvements we can underline the following ones:

- a general increase in the resources devoted to technological activities. In terms of R&D expenses we can see an outstanding increase from 0.4% of GDP at the beginning of the eighties to 0.87% in 1997. This fact allowed a certain approach to the average European levels;
- a growth in the number of firms carrying out technological activities. R&D statistics show an increase from around 500 to nearly 2000 in the last fifteen years;
- a change in the structure of the Spanish foreign trade, with a growing weight of exports of higher complexity goods, and a lesser sharing of traditional products (Alonso, 1999);
- an increasing trend of technology exportation, mainly in association with different kinds of technical assistance. (Casado, 1995; Molero, 1996);
- the consolidation of an institutional system for innovation support and the setting up of interface structures between different agents (COTEC, 1998).

Nevertheless, shortages are also remarkable; among them we can underline the most important ones:

- the convergence process previously described has been insufficient and the relative distance is still notable (Buesa, Molero, 1998). Furthermore, the increase of the effort during the eighties has suffered a remarkable stagnation in the first half of the 1990`s;

- the approach is much less evident when we look at indicators closer to the technological and productive activity. If we use patent data the distance to leading countries is bigger than the one shown by the R&D indicators. This is because R&D incorporates a significant amount of the public sector activity. In fact, one characteristic of the Spanish innovating system is the smaller presence of the private firms sector compared to other countries. In recent years it is below 50% of total resources devoted to scientific and technological activities;
- in spite of the upgrading tendency of the system to create technological inputs, the resort to foreign technology is still an extraordinary important structural feature. As can be appreciated in table 1, Spain stands out among OECD countries for a double characteristic: the importation of technology related to domestic R&D is very relevant, but, in contrast to what happens in other countries (usually of a small size), this fact is not compensated for with a strong flow of technology exportation (Molero, 1999);
- from an institutional point of view, the new system has some non negligible limitations, among which we can mention two: first, the non co-ordination between the institutions, which are responsible for the programs, particularly between regional agencies and central government institutions. Secondly, the potentially available resources of the public research sector have many difficulties to be transferred to the firms.

B) Uneven Regional Participation.

The general trend described presents wide differences on observing the role of different regions, particularly of those which have a lower level of industrialisation. On table 2 we have picked up some central data: the first two columns refer to the participation of each region in national R&D resources; globally, and concerning the firms' sector. The third column summarises the participation of each region in the resources of the II R&D National Plan, and the following ones, their participation in projects financed by CDTI.

The first remarkable issue is the strong concentration of the technological activity in the three most industrialised regions: Madrid, Cataluña, and Pais Vasco together accounted for 77% of the firms in 1997. Such concentration is opposed to the weight of those regions in the value added (41 % in the same year), and is higher than the concentration of R&D ex-

Table 1: Technology Balance of Payments

(Receipts and payments as percentage of Business Enterprise R&D)

		1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Germany	Receipts/BERD	9,43	10,26	11,60	12,61	12,58	20,24	20,00	20,35	21,15	29,02	28,23	28,75	31,25	32,97
	Payments/BERD	14,93	14,46	15,67	16,37	17,73	22,73	22,44	24,06	29,70	30,19	34,36	40,48	44,10	42,42
France	Receipts/BERD	10,08	11,48	12,95	15,43	14,18	13,01	12,62	13,25	14,07	13,21	12,54	12,66		
	Payments/BERD	11,02	13,39	14,35	17,22	16,87	15,64	16,22	16,66	16,96	17,47	17,64	17,57		
Italy	Receipts/BERD	5,42	5,01	4,75	5,69	4,79	5,26	5,87	11,84	9,13	10,12	20,44	19,47	22,42	26,96
	Payments/BERD	15,57	18,67	19,24	19,45	18,16	17,01	15,37	21,86	18,39	17,59	34,28	35,34	39,18	46,78
United	Receipts/BERD	7,13		10,38		12,58	10,79	12,68	12,83	15,03	14,94	18,47	25,87	29,33	34,81
Kingdom	Payments/BERD	5,90		8,14		11,18	9,80	14,01	13,99	16,50	19,75	18,22	23,91	26,28	29,64
Spain	Receipts/BERD	26,45	19,89	25,89	24,42	22,31	21,94	16,54	13,60	18,61	17,79	27,82	36,70	62,04	
	Payments/BERD	82,99	100,01	125,22	99,60	89,54	91,13	91,64	102,99	103,67	96,78	98,82	147,10	133,54	
Portugal	Receipts/BERD	19,78	15,07	16,52	14,64	15,10									
	Payments/BERD	139,39	153,99	163,41	125,49	138,41									
Belgium	Receipts/BERD	47,95		69,18		78,79	85,37	74,77	81,32	115,53		115,59			
	Payments/BERD	56,05		80,39		91,38	97,87	105,07	116,76	150,25		141,42			
Netherlands	Receipts/BERD	30,68	19,58	93,63	106,42	99,79	85,30	85,39	96,89	124,14	155,17	204,10	252,29		
	Payments/BERD	47,05	35,43	105,10	123,41	125,47	88,58	82,50	97,45	134,84	149,56	248,37	249,47		
Denmark	Receipts/BERD	39,28	59,88	50,73	49,92	66,44									
	Payments/BERD	26,21	51,50	51,89	55,21	58,28									
Austria	Receipts/BERD	5,14			7,54	7,05				9,08					
	Payments/BERD	21,35			25,71	26,87				27,61					
Sweden	Receipts/BERD	3,24		6,19		5,55		6,01		8,01		7,41		18,25	
	Payments/BERD	3,04		2,83		3,13		1,81		1,40		3,95		2,05	
Finland	Receipts/BERD	1,41		1,63	0,94	1,17	1,43	4,00	4,93	4,90	4,50				
	Payments/BERD	26,32		27,52	26,75	28,57	30,00	31,83	31,13	30,77	31,83				
Norway	Receipts/BERD	10,21	6,88	11,06	6,21	5,53		9,88		16,11		17,51			
	Payments/BERD	17,79	18,00	20,64	16,89	14,94		28,77		19,72		25,31			
United	Receipts/BERD	8,07	5,36	4,96	4,43	4,32	6,48	9,24	11,45	12,51	15,16	16,03	18,40	18,86	
States	Payments/BERD	0,72	0,76	0,81	0,85	0,77	1,14	1,72	2,51	2,29	2,86	3,61	4,60	4,47	
Japan	Receipts/BERD	5,99	6,57	7,34	7,51	5,67	4,18	3,65	3,57	4,64	4,94	4,93	4,98	4,89	5,48
	Payments/BERD	8,89	10,04	8,51	7,62	7,10	4,87	4,80	4,53	4,65	5,41	5,26	5,45	4,44	4,40

Source: OECD and own elaboration

Table 2: Percentages of Each Region of National Figures

REGIONS	R&D Expend. 1987	Business R&D 1987	II National R&D Plan Funds	Nº of Firms with CDTI Projects 1984-94	Nº projects with CDTI Funds 1984-94
Andalucia	9,8	4,7	9,8	4,6	3,9
Aragon	2,1	2,0	3,2	2,4	2,4
Asturias	1,5	1,0	2,4	3,5	3,0
Baleares	0,6	0,0	0,6	0,4	0,4
Canarias	2,0	0,6	1,0	0,3	0,2
Cantabria	0,9	0,6	1,5	0,9	0,8
Castilla-Leon	3,7	2,4	3,1	2,1	1,6
Castilla-La Mancha	2,2	3,1	0,4	1,6	1,0
Cataluña	21,7	28,5	22,9	34,5	33,1
C.Valenciana	6,5	3,8	8,2	7,2	6,8
Extremadura	0,8	0,1	0,5	0,5	0,3
Galicia	3,5	1,8	3,6	3,1	2,7
Madrid	32,2	34,3	31,4	25,3	29,5
Murcia	1,5	1,2	1,4	1,6	1,2
Navarra	1,5	1,7	1,4	3,6	3,4
Pais Vasco	8,8	13,9	8,2	7,7	9,2
La Rioja	0,4	0,3	0,4	0,7	0,6

Source: Own elaboration.

penses. Therefore we can deduce that the participation of the backward regions is even smaller when we only take into account the technological activity directly related to firms.

The concentration also means an unequal participation in the National Plan resources. In fact, the regional distribution of this participation, is nearly the same as the distribution of R&D activities, (the correlation coefficient is 0.995). Thus, we can assert the Plan has not been orientated to compensate for the differences and to promote the participation of agents of backward regions; on the contrary, it has contributed to the consolidation of groups and firms which already had a favourable starting position.

The CDTI action is of special importance because, in contrast to the plan, this institution only manages aid to firms after their demand through submitting projects of technological development. Data related to the number of firms that have participated in the eleven years taken into account in the analysis, reproduce the territorial inequality, insofar as aid is concerned. Nevertheless, regional concentration is a bit smaller than that observed in the column of firms' resources. Even so, the companies of regions objective 1, only reach 25% of the total. Even smaller is the participation of those regions if we consider the number of projects, which only reaches 21.5% of all financed projects.

To sum up, the starting of a supporting central policy for technological development, although it had a certain impact to mobilise general resources, does not seem, until this moment, to have been an efficient instrument either to improve the conditions of relative backwardness that characterise the less favoured regions, or to create in them a new business dynamism to be the base for overcoming that backwardness[10].

2.4 - *Impact on the Firms*

Once we globally know the participation of the enterprises, the interest is centred on the description of some results of the investigations which have evaluated the efficiency of some of the already mentioned instruments. We shall discuss particularly two complementary aspects: first, the impact of CDTI activity on the technological capacities of the firms. Secondly, the results of the activities of the OTRIs.

[10] This does not mean that the dynamic is equal in those areas with a smaller level of industrialisation. As we shall discuss later, there are some interesting cases of a greater dynamism; but those are nearly always related to other type of policies.

In the first case, data come from an evaluation of eleven years 1984-94, which allows us to have a long term view[11]. The most outstanding features of the CDTI's policy could be summarised as follows:

- the CDTl has made a positive contribution to the upgrading of the technological level of Spanish firms. In fact, after its creation, the body under consideration has been able to collaborate with a considerable number of firms (around 2000 between 1984and 1994) which constitute a crucial part of the innovator business sector;
- the way in which the CDTI collaborate can be positively evaluated since it plays an active role in stimulating firms to undertake and evaluate innovative projects. Furthermore, the financial mechanism, through loans has been a new modality compared with subsidies because the rate of return is linked to the success of the project; in the absence of private venture capital it has been rather positive;
- evaluating the degree of difficulty expressed by firms in financing their innovator projects without the help of the Centre shows that this rises as the size of firms in the survey decreases, although, in any case, one can talk of a considerable average degree of difficulty. The largest - sized firms behave in a substantially different way to those other three categories of firms: CDTI financing has enabled a greater percentage of these large firms to reduce their own R&D costs compared to their initial forecast, and many fewer, proportionately, have increased them. This suggests that CDTI's public financing may have been used by some firms to replace more expensive funds;
- the total amount of funding obtained from the CDTI for financing projects is more highly appreciated by firms with one compared to those with two or three projects, and more in the latter than in the group of the most regular. Also more highly among those with private national capital than among public or foreign-financed ones;
- in general terms, it can be stated that CDTI loans have had greater influence in the generic stimulus to R&D than in the technological orientation of the company;
- the maximum assessment among aims corresponds to product development, followed by that of improving - or at least maintaining - the firm's competitive position and the opening up of markets. In any

[11] The global results are in Molero et al (1995). The basic statistic data are available in Molero, Buesa (1997), and a synthesis of the results related to the firms can be consulted in Molero, Buesa (1998a).

case, CDTI firms - which to a large extent base their innovator strategy on the development of new products, that is on quality and differentiation - thus seem more inclined to seek to maintain or improve their competitive position and the opening up of new markets (that is, commercial aims) than in the merely immediate financial objective of reducing costs;

- firms seem to have a particular appreciation of "internal" technological exploitation - of having available a bigger base of know-how or improving staff training - rather than increased technological co-operation with other firms or even with Public Research Centres;
- in the last period there seems to exist a more risk-averse policy, there was a reduction in the size of projects and this probably reduced the level of the innovations achieved.

2.5 - *Relationships between Firms and Public Centres*

Technological resources transferring from public research centres have always been amongst the elements for developing a policy strategy since it was born at the beginning of the sixties. From R&D National Plans that issue becomes a crucial factor within the creation of specialised interface organisms, particularly the OTRIs.

Since its creation in 1988, today there are around 100 OTRIs. 48 of them belong to universities, 13 to public bodies, 20 to university-firms foundations and 29 to firms associations or technological centres. In 1997, the 61 belonging to the public sector (universities and research centres) signed 13,865 contracts for 32,033 million pesetas. 9,900 of them are contracts with firms accounting for 13,550 millions pesetas. Even admitting that activities and resources of the OTRIs have grown in this decade, still today "the resources devoted are much lower than they should be for an efficient commercialisation of the available technology in their own institutions and totally unsuitable to "market pull" strategies which are more appropriate to its objective" (COTEC, 1999).

One of the few available studies refers to the activity of the Fundación Universidad Empresa in Madrid[12] in 1989-97. Insofar as Madrid is the place in which a majority of public research is concentrated, that investigation allows us to extract some interesting characteristics for later analysis of technology transfers processes from public centres (COTEC, 1999):

[12] University-Firm Foundation.

- small and medium firms had a 53.5% participation;
- up to 84% of the firms declared that they had their own previous R&D activities. It highlights the role of firms who had devoted to this activity more than 5% of their sales;
- chemical and Pharmaceutical firms are the most active ones;
- most of the companies have important export activities. 48% of them declare that they devote a significant percentage of their sales to foreign markets;
- there is a noticeable participation of multinational firms: around 30% of sample firms had foreign sharing.

The perception of these firms of their contracts with public centres has these characteristics:

- in general terms, firms are quite in favour of having contracts with public centres;
- they admit the importance of those bodies for the innovative activities of the firms;
- however, firms do not realise in those contracts benefits directly related to incomes, market shares, costs and exportations. This appears to demonstrate there is not a direct relation with economic elements determining companies' strategies.

A more accurate way to come closer to the importance of the collaboration with research centres has been achieved by including in the analysis of the technological activity of innovator companies a question related to the way of organising R&D activities (Molero and Buesa, 1998). The options of the answer were to carry on R&D in their own firms, to collaborate with other firms and to collaborate with public research centres.

The findings show how those firms give a medium importance to the collaboration with public centres; in fact, measuring on a Liker scale from 1 to 5, this collaboration has a valuation of 2.73, a bit lower than the mean. However, there are no statistical differences between firms of different sizes or from different regions. Depending on the firm's financial strength, the only sub-group that concedes a higher valuation than the average is the one from *public firms*. About the sector of activity, the firms with higher answer values belong to: *Agriculture and Fishing, the Pharmaceutical Industry, Metal Products, Commercial Services and Other Services.*

3. - State Policies to Promote Spanish Firms' Internationalisation

3.1 - *Antecedents*

From the late fifties the international opening up of the Spanish economy has been characterised by a process which has experienced different stop and go movements according to the evolution of the economic situation. Since the signing of the *Acuerdo Preferencial* (Preferential Agreement) with the EEC that opening process has become more marked, reaching a crucial state with the signing of the *Tratado de Adhesión a la Europa Comunitaria* (Joining Agreement for Entering into the European Community) in 1986. In general terms, commercial liberalisation of the Spanish economy can be classified as irregular during its evolution (Alonso, 1989).

Throughout the sixties and the first half of the seventies commercial policies were characterised by maintaining high tariffs on imports, limiting the entrance of foreign products though restrictive commercial regimes and taxation agreements which penalise importation compared to national production.

As far as exporting is concerned, instruments used for its promotion in those years were very diversified and complex. Their objective was to increase the exports of a country that showed a historical lack of structural competitiveness and tried to reduce this deficiency through "artificial" mechanisms. Among them, can be mentioned the "improvement traffic", which was a tax giving a positive and different treatment to those imports that would later be included in sales abroad. We could add a fiscal instrument that reduced export taxes through the *Impuesto de Compensación de Gravámenes Interiores*[13], which disappeared in the first half of the eighties.

With regard to financial instruments, the use of credits for exporting was very common, although the funds were insufficient at the end of the seventies. Similar was the case of exports insurance, which over decades proved to be a very useful instrument. For this reason, the *Compañía Española de Seguros de Crédito a la Exportación* (CESCE[14]) was created at the beginning of the seventies, and today is still operative.

Finally, instruments dealing with organisational issues and the promotion of external activities acquired a more relevant role in supporting exporting activity with the creation of the *Instituto de Comercio Exterior*

[13] Domestic Tax Compensation.

[14] Spanish Insurance Company of Export Loans.

(ICEX)[15] at the beginning of the eighties.

Concerning actions dealing with direct investments, it was not until 1973 that the first legislation was adopted. This contemplated a certain degree of liberalisation of outward direct investments – which had to be previously authorised - and was more suitable to the evolution and real necessities of the Spanish economy. In 1974 this legal norm was complemented with the liberalisation of investments linked to the promotion of exports. Later on, in 1979, a complete liberalisation of outward direct investments was established.

In 1986, the degree of liberalisation of capital movements, and their adaptation to the European Community normative, was amplified. To be more explicit, in the 1992 Plan, some measures were incorporated concerning the expansion of Spanish capital abroad. Those measures have increasingly evolved since the second half of the eighties (Sanchez, 1993).

3.2 - *Present Instruments*

Since the early the nineties some important changes in the configuration of internationalisation policy took place. This was basically due to the recognition of the of firms' needs to make an important effort of adaptation in which this policy must play a relevant roll. The new panorama of reduction of trading barriers, market globalisation, wider mobility of productive factors, goods and services, and, in general, the environment of more international competitiveness, ended in the awakening of the necessity of a "change of mentality" that brings with it the opening of the firms to an international competitive culture.

In 1992 the *Plan de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa*[16] was created with this objective and with the aim of helping those firms that were to start an international course (see table 3). Nevertheless this plan had a limitation because it was directed only to firms that would be internationalised by having a permanent establishment abroad, not to firms which could carry out other ways of internationalisation such as exporting or technology transfer abroad. The plan is based on the recognition of the reduced technological and financial capacity, common to SMEs and, therefore, the obstacles these firms find in tackling an international strategy.

[15] Exterior trade institution.

[16] Plan for the firm's internationalisation.

Table 3: Programmes and Instruments of the *Plan de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa* 1992

Programmes	Instruments
I - Trading Programme	– Plans of the firm (logistic support, supply of information, financing) – Consortia of exporting (consortium in origin, destination, promotion and sales)
II. - Financial Programme	– Promotion of COFIDIES (share capital increase and budgetary endowment) – Modernisation of the policy of investment of CESCE – Corporación Bancaria Española (CBE) (creation of a department for investment risks and diffusion of inversion projects) – Marketing campaigns – Priority of the Fondos de Ayuda al Desarrollo (FAD) – Promotion of international leasing and factoring – Development of co-operation deals with some countries
III. - Fiscal Programme	– Deduction by direct foreign investments – Elimination of double taxation – Treatment of the risks suffered by the firms with a foreign establishment (losses in the first finanzial years)
IV. - Programm of Information	– Sensitising campaigns (trips, publicity) – ICEX (promotion of the division of co-ordination of investments and creation of a sole window) – Specialisation of trading offices and creation of business platforms – Maximise the return of supplies
V. - Training Programmes	– Education (languages, promote exchanges, create the specialisation of international economic relationships) – training and integration of new foreign trade specialists

Later on, in 1994, due to the ending of the transitional period of adhesion and to the changes that the new situation implies in terms of the existence of the Common Market as a home market, the necessity was raised of improving the performance of the administration regarding trade and investment activities. For this reason, new ways of acting started. These actions were supposed to answer in a more adequate way the obligations that Spanish firms should face, complementing, reorienting and amplifying the measures taken in 1998 Plan (Martinez, 1994).

In this sense, the purpose is to reduce the insufficient internationalisation and to provide a structural character to the foreign expansion of the companies. To achieve those objectives, there should be a continuous policy which will no longer be based on defensive instruments and which implies the necessity of rethinking the use of some of the aforementioned measures. Basically, those taken in 1994, are based on a wider collaboration between firms and the administration. They introduce institutional instruments designed to consolidate the internationalisation supporting system that completed the already existing ones. Similarly, these were strengthened in two senses: the first one is the approach to aspects connected to trade promotion, creating, for example, the *Programa de Promotores*[17], and reinforcing aspects such as quality and external image. The second one refers to deepening of existing measures (fiscal, investment and information ones among others), putting the emphasis on issues such as: a wider use of the risk's cover and credit systems, the exploitation of trading opportunities, the upgrading of the level of compromise and regularity of exporting firms, the promotion of the international expansion of SMEs and the improvement of services offered by the ICEX[18](Alonso and Donoso, 1994).

Finally, in 1997, the *Proyecto 2000 para la exportación*[19] was undertaken. The fundamental elements of the project are: *an improvement of the management of trading policy through a more fluent exchange of information between the Administration and the economic sectors, a wider use of the financial instruments for investing and for the support to the firms through improvements in the information and promotion systems in a way that these arrive especially to small and medium firms, (Plan 2000 para la Exportación, page 11).*

[17] Promoting programme.

[18] Overseas Trade Institute.

[19] Although the name is Plan for Exporting, it also includes measures for the promotion of direct foreign investment.

The Plan was elaborated jointly by the firms and the administration with the aim of achieving high co-ordination levels. The main innovation of the Plan 2000 is centred on the recognition of the relevance of a pro-active trading policy which allows a wider presence of Spanish firms in the international markets, while a more defensive protection is less efficient in a total liberalisation context.

The instruments used are basically the following:

- institutional co-operation;
- technical assistance to exportation;
- access to sources of information;
- the impulse to the diversification of exports to emerging markets;
- the use of financial instruments as the Convenio de Ajuste Recíproco de Intereses (CARI[20]);
- FAD credits and the export insurance credit;
- the promoting of the participation of Spanish firms in projects financed by multilateral bodies;
- measures dealing with outward investment encouragement;
- the support to the network of commercial offices abroad.

Between 1992 and 1997 the Spanish internationalisation policy has had some changes. We can see them by looking at the differences in the conception of the plans that we have discussed, and also in the different emphasis and novelties regarding the instruments which have been used hitherto.

If we consider the first aspect, the main conceptual difference between the *Plan de Apoyo a la Internacionalización de la Empresa* and the *Plan 2000 para la Exportación* could be summarised as follows:

1. The Plan 2000 is broader than the *Plan de Internacionalización* both in the aspects that it covers and in the number of measures it uses.
2. The Plan 2000 is designed for a wider group of firms, covering exporting and investing firms whereas the *Plan de Internacionalización* only considered the latter group of companies.
3. In the elaboration of Plan 2000 priority is given to the relationship between the Administration, the associations involved and the firms. This is a bottom-up process that was not in the Internalisation Plan, in which the decisions were studied and taken by the Administration.

[20] Agreement for Reciprocal Adjustment of Interests.

4. This Internalisation Plan did not fix periods for the implementation of the policies while the Plan 2000 does include time calculations.
5. Finally, the Plan 2000 clarifies the management and responsible units of each of the decisions, trying to avoid administration mismanagement and hence allowing an easier process of continuous follow up.

3.3 - *Some Results of Internationalisation Policies*

It is not possible to analyse the global impact of internationalisation policies, given the lack of information and evaluation studies. However, we can have a preliminary approach to the issue through the number of firms that have taken part in some sub-programmes.

This is the case of the PIPE-2000 programme[21] -included in the Plan 2000 for exports-whose central objective is to involve 2,000 new firms in regular exports activities between 1997 and 2000.

Table 4 allows us to point out the following characteristics:

— From 1997 to 1999 more than 1,600 firms have been involved in the programme. About 41 per cent of them are from Andalucia, Cataluña and Comunidad Valenciana. More than one third are in the industrial products sector.
— A majority of firms (60 %) have fewer than 30 workers, which corresponds to the objective of promoting export activities in small companies.
— Objective 1 regions account for 52 per cent of all the firms involved in the programme.
— Finally, more than 1,700 persons have followed courses concerning entry and development of export strategies in new foreign markets.

Another factor for which we have some partial data is the number of exporting consortia from 1985 to 1998. As in the case of PIPE 2000, the consortium is an instrument created to reduce the limitations for exporting associated with the small size of the firms.

As Table 5 shows, the number of consortia was 251, of which only 32 per cent were signed in the first half of the period. Four regions – Cataluña, Madrid, Pais Vasco and Valencia – concentrate 68 per cent of them. Broken down by sectors, two thirds of the agreements are in agrobusiness products, capital goods, home equipment and industrial products. However, the regions objective 1 have signed only 18 per cent of the

[21] Programme of starting export activities.

Table 4: Some Results of PIPE-2000. 1997-1999

REGION	NUMBER OF FIRMS	PERCENTAGE
Andalucía *	232	14.12
Aragón	70	4.26
Asturias *	44	2.68
Baleares	17	1.03
Canarias *	76	4.62
Cantabria *	36	2.19
Castilla-La Mancha *	70	4.26
Castilla-León *	87	5.29
Cataluña	230	13.99
Comunidad Valenciana *	208	12.65
Extremadura *	27	1.64
Galicia *	166	10.10
La Rioja	35	2.13
Madrid	119	7.24
Murcia *	76	4.62
Navarra	50	3.04
País Vasco	100	6.08
TOTAL	1.643	100.00
MACROSECTOR	**NUMBER OF FIRMS**	**PERCENTAGE**
Industrial products	575	35
Consumption goods	476	29
Agroindustry	378	23
Services	99	6
N/d	115	7
TOTAL	1.643	100.00
SIZE (Employment)	**NUMBER OF FIRMS**	**PERCENTAGE**
10-20	591	36
20-30	394	24
30-40	213	13
40-50	149	9
More than 50	296	18
TOTAL	1.643	100.00
TRAINED PERSONNEL	**NUMBER OF PEOPLE**	**PERCENTAGE**
Promoters	262	14.90
Tutors	324	18.43
Collaborators	1.172	66.67
TOTAL TRAINED PERS.	1.758	100.00

Source: Own elaboration from ICEX data.

(*): Regions Objective 1.

Table 5: Number of Consortia. 1985-1998

REGION	1985-1991 Number	1992-1998 Number	TOTAL NUMBER
Andalucía *	4	7	11
Aragón	1	7	8
Asturias *	0	2	2
Baleares	1	0	1
Canarias *	2	4	6
Cantabria *	1	0	1
Castilla-La Mancha *	2	6	8
Castilla-León *	2	3	5
Cataluña	9	20	29
Comunidad Valenciana *	1	0	1
Extremadura *	2	2	4
Galicia *	2	2	4
La Rioja	9	11	20
Madrid	1	4	5
Murcia *	3	1	4
Navarra	29	45	74
País Vasco	4	44	49
Various regions	7	12	19
SECTORS/ACTIVITIES	**Number**	**Number**	**TOTAL**
Agroindustry (fresh prods.)	15	13	28
Agroindustry (transfrom. pr.)	10	25	35
Capital goods	13	25	38
Fashion	0	8	8
Home equipment	8	24	32
Culture	4	2	6
Industrial products	20	43	63
Technology and projects	1	10	10
Textil and leather	6	9	15
Wine and alcohol	3	3	6
Services	0	3	3
Multisectors	0	7	7
TOTAL	80	171	251

Source: Own elaboration from ICEX data.

(*): Regions objective 1.

consortia. It means this instrument has a limited impact precisely in regions which need that kind of aid the most.

A general (and preliminary) balance can be summarised as follows: First, given the small number of exporting firms in the Spanish economy –around 14,000, not all of them regular exporters-, the number of companies participating in the aforementioned programmes is relatively high. Secondly, policies and instruments are oriented basically to small firms. From these two considerations the general design of the policies seems to follow the correct way. Nevertheless, the lack of ex -post evaluations do not provide the necessary feedback in order to make a deeper assessment and, therefore, to have a mechanism to improve the original conception of the actions. Lastly, it is possible to see how the concentration of the participants in the PIPE 2000 as well as in the Consortium programme is very high, either by regions or by industries. We think this is an additional proof of the difficulties most small firms face - especially if they are located in less developed areas - for getting access to programmes which theoretically are a positive instrument to support the establishment of international strategies.

4. - Regional Policies for Innovation and Internationalisation

4.1 - *Regional Technological Policy: a Global View*

The already mentioned 1986 law for General Promotion and Coordination for scientific and Technique Activities included a regional perspective concerning the promotion of scientific and technological activities as well as the co-ordination between regional and national policies.

From this legislation there has been different regional Plans to promote scientific and technological innovation, especially since 1989. Autonomous Communities which started earlier to elaborate Research and Development programmes are synthesised in table 6. Later, most of the regions have elaborated this kind of actions.

In general terms, Innovation Plans in different regions have been inserted in a legal framework which allows their own development. The main objectives for most of the Plans can be synthesised as:

- to find out a proper environment for innovation, which was not common in most of the regions;
- the setting up of technological centres to support innovation;

Table 6: First Plans for Innovation in the Spanish Regions

Regions	Years	Name of the Plan
Andalucía *	1990-1993 1996-1999	I Andalusian Research Plan II Andalusian Research Plan
Asturias *	1989-1993 1994-1999	I Regional Research Plan II Regional Research Plan
Cataluña	1989-1993 1994-1999	I Catalunian Research Plan II Catalunian Research Plan
Galicia *	1993-1996 1997-2000	Research and Development for Galicia
Madrid	1990-1993 1991-1993 1994-1997 2000-2003	I Regional Research Plan Regional Industrial Research Plan II Regional Research Plan III Regional Research Development Plan
Navarra	1992-1994	Regional Investigation Plan in Navarra
País Vasco	1989-1992 1993-1996 1997-2000	Strategic Technology Plan Industrial Technology Plan Science and Technology Plan in Euskadi
Valencia *	1994-1998	Science and Technology Plan in Valencia

(*) Regions objective 1.

Fonte: Fonfría et al., 1998 y Durán, 1999.

- incentives for Scientific Investigation;
- promoting quality and industrial design;
- support for small and medium firms looking for chances through developing or adopting new technologies;
- promotion of new technology;
- creation of technological infrastructures.

The most frequent tools are the followings:

- subsidies and low interest rates credits;
- creation of Technology Transfers Offices (OTRIs);
- grants to researchers as well as supporting agreements between universities, public research centres and firms;
- creation of technological parks to make easier the relationship between firms and their environment.

As far as resources from technological innovation policies are concerned, there are three categories to consider. The first one refers to the ones devoted by those regional governments, the second consists of resources from the Central State through National Plans[22], and the third one coming from EU funds (FEDER and Framework Programmes).

In general terms, regional funds vary considerably and depend on contributions coming from the other two categories; co-financing innovation is the most common method for regional policies. As we can see in table 7, CCAA's contribution to public funds is limited, that is why its effort is looking not very satisfactory yet. The majority of these public funds still come from EU and central administration.

Finally we show the fields in which each region is most interested. Table 8 has been elaborated with those action fields that have been emphasised in each region. Of course these are not the only ones, but they are the most important as revealed by the times they appear in each region planning. Also, many of them are considered as a very strong developing point for the future and as bases for technology that can be used in new *technological paradigms* in a long term consideration.

As we can see, a great proportion of CCAA is more interested in these four action lines: improvements in production process and in product quality (71%), environment (65%), computers and information technologies (59%), grants for small and medium firms development (59%) and agro-business (58%). Close to these fields which could be called *top*

[22] These funds are managed by CDTI at a national level.

Table 7: Public Funds Designated to Innovation Depending on their Origin for Some of the CCAA. (Autonomous Communities). (mill. ptas.)

CCAA	Funds from CCAA	Funds from central Administration	FEDER (1989-99)	Framework Programme (1989-99)
Andalucía *	2630,9 (1990-96)	14108,5	17376,6	8326,1
Aragón	729,5 (1989-99)	6611,4	2223,0	1836,8
Asturias *	2694,9 (1988-95)	5374,2	5591,0	1452,7
Castilla La Mancha *	675 (1995)	2059,7	6811,7	428,7
Castilla León	n.d.	5637,0	11793,1	1690,1
Cataluña	15207,2 (1993-96)	56979,1	6662,5	20866,2
Galicia *	n.d.	5830,8	6311,8	1883,3
Madrid	10558,4 (1994-98)	40536,2	20020,7+	48197,1++
País Vasco	39722,0 (1998-96)	19260,3	9300,9	2426,5

(*): Regions objective 1.
(+): 1989-93.
(++): 1990-98.

Font: self elaboration from Durán, 1999 and Fonfría *et al*, 1998.

Table 8: Main Areas of Interest of Technological Policies by Regions

	Environment	Health	Humanities	Biotechnology	Agro-bussines	Energy	Computing and information technology	Human resources	Production and quality	SMEs	Culture
Andalucía	*	*	*		*		*		*		
Aragón	*	*	*	*	*		*		*	*	*
Asturias	*	*			*		*			*	*
Cantabria	*									*	
Castilla León					*		*	*	*	*	
Castilla La Mancha	*			*	*				*		
Cataluña	*	*	*	*	*		*	*	*	*	*
C. Valenciana	*	*	*		*			*		*	
Extremadura											
Galicia	*				*				*		
I. Baleares						*	*				*
I. Canarias						*	*		*	*	
La Rioja									*		
Madrid	*	*	*			*	*	*	*	*	*
Murcia +									*	*	
Navarra		*			*			*	*		
Pais Vasco	*	*		*	*	*	*	*	*	*	
& each line over total regional	65%	53%	35%	18%	58%	24%	59%	35%	71%	59%	29%

Source: Own elaboration.

priority ones, there is another group of action lines which is quite important as well: health and agro-business related technologies. In the opposite direction, those fields in which the intensity is lower are biotechnology (18%), energy (24%), humanities (35%) and human resources (35%).

The question arising after these results is whether it is true that these are the fields which are going to have a greater development in a near future, and if this happens, to what extent regions working on them are having strategic positions to get advantages for having a better position and possibilities of development?[23]. This situation would be highly positive because the lines that have been discussed seem to be the ones with a greater projection. Nevertheless, this optimistic situation has to be qualified by other reasons such as:

- there is a lack of co-ordination in some of the policies, which leads to duplications in resources uses and hence to a second best exploitation of them;
- there exists the necessity of increasing the effort in R&D tasks, not just from public administrations but also from firms as innovator agents in order to make the industrial field in which they are inserted more dynamic [24];
- also the establishment of some clear long term strategy is needed - through aforementioned programmes - which plan the path within which different actions must go on in science and technology fields;
- there is not an agreement between scientific, technological and industrial fields;
- finally, it is still needed to expand relationships between different regions as well as in the international level, in order to let them know about new initiatives, to collaborate in new projects and to take advantage of accumulated knowledge and resources.

4.2 - *Current Policy Tools*

In recent years, policies of regional (autonomous) governments we have described before have known an additional impulse, due to avail-

[23] The evaluation after the results of the policies towards the firms enables us to know the adaptation to the proposed objectives, which are done towards having a better competitive position. The analisys of a particular case can be consulted in Fonfría (1996).

[24] Buesa, Molero (1992).

ability of European funds. These have given a bigger margin to these governments so they can approve more ambitious Plans. The RIS-RITTS initiative has been very important to that end insofar as it is oriented to supply better technological infrastructures to the European regions, particularly to the less developed ones. It is a noticeable fact that most regional governments have taken these initiatives to analyse their innovation system, in both the public and firms sector.

The newest feature of these initiatives is its global character, coming from the concept of the Innovation System. This has permitted recent plans to be not restricted to give certain financial help to the firms; on the contrary, they try to include more institutional aspects as well as relationships between agents of the system. It is too soon to evaluate the efficiency of these initiatives, because most of them are in a previous study phase or have been introduced in recent months. We can say they have been well received in society because rather a large number of agents and bodies have been consulted.

It should be pointed out that the potential impact will depend on the economic and technological level of the areas in which this is implanted; the case of the highest developed areas (Madrid, Cataluña or País Vasco) is completely different from those more depressed territories, with less economic activity or less participation in national tools that have been described in section 2.

In the same direction, albeit with less extension and depth, a number of regional government have used different instruments to improve their firms competitiveness. Generally they consist of measures for encouraging exports and less frequently they include other forms of internationalisation.

In the following pages we are going to synthesise some of the most outstanding initiatives taken by two of the less developed regions (in both cases, Objective 1): Castilla La Mancha and Canary Islands communities. The intention is not to apply to other regions the details of the policies of those governments; these are just a couple of examples of what we have talked about before, and the new way of making regional policies more firm oriented.

(a) Castilla La Mancha.

The origin of recent initiatives is the Pacto Industrial (Industrial Pact)1996-99, which is based on an agreement between political parties, trade unions, and firms' organisations to improve the industrial development of a region which is one of the least developed in Spain. The Pact

anticipated three great areas in which it could act, with a great emphasis on the *Promotion of Economic Activities and Entrepreneurial Competitiveness.*

To develop this Plan there are different programmes, but for our purposes it is important to point out two: *Programme for Innovation and Technological Development* and *Programme for Foreign Trade and Internationalisation.* In the first one we can find some specific actions among which we have to mention the drawing up of: Regional Technological Plan, Increase in Technological Demand, Innovation in the Regional Administration, Regional Information and technological Support and Technological Infrastructure Endowment and Supporting Services.

In the Program of Foreign Trade and Internationalisation there are many ways of promoting those activities within local firms, mainly though exports and paying special attention to SMEs.

In the current year, 1999, both objectives have been achieved with the starting of the Regional Plan to Improve Foreign Activities (PRAE) and the promotion of the Regional Plan for Innovation in Castilla La Mancha (PRICAMAN). In both cases, it is too soon to know the results, albeit we can have a draft picture of their priorities and capacity for affecting the firms of the region by describing their contents.

About the PRAE, there is a special emphasis in promoting foreign trade and the internationalisation of the firm, not just because of current international conditions but because the initial level of foreign activities is very low. To repair this, there are three different programmes. Information, Training and Promotion. The Promotion Programme is the most ambitious one and "it is oriented towards the small and medium firms to create the previous conditions to make easier the access to foreign markets for these firms which are not exporting at the moment, and also to participate and give financial help with actions of international promotion". From the fourteen actions observed, we can see just a small reference about the establishment of some of these companies abroad, which means that the Plan is just to promote exports. It is consistent with the present situation in which traditional industry dominates and small firms look to the domestic market.

More ambitious, at least in theory, is PRICAMAN, already approved by the European Commission within the RIS-RITTS programme. Among its basic features can be underlined the agreement between the economic and social agents and the demand-side orientation. The objectives can be summarised as follows:

- to create a coherent situation in which private and public initiatives get closer;

- to define a technological strategy and a support Plan in both the short and long term;
- to define specific actions, improving old programmes and creating new ones;
- to create a co-ordination body involved in technological development actions and innovation in Castilla La Mancha.

PRICAMAN is based on a wide diagnosis of the science-technology regional system which places this region below the national average in R&D and innovation resources, even admitting the positive evolution of this zone in the last few years. Also the Plan stresses the lack of scientific-technological tradition, the very poor infrastructure and small number of researchers, the lack of interface bodies, and, the most important one: the reduced number of firms with enough knowledge and financial resources to work with research centres. As a positive aspect one must emphasise the creation of a number of technological centres, the existence of harmonising socio-economically important elements, the advance in some of the ranges in firms' co-operation, and actions carried out by the Regional Government to support the PRICAMAN in the last few years.

The Plan is based on three strategic axes: the *generation and application of innovation*, the *creation and consolidation of the infrastructure to support innovation* and the *integration of the regional system or innovation.* All these are synthesised in ten programmes with an expiry date of four years from January 2000.

From the financial point of view, it will represent a noticeable effort, because the regional government has planned to invest 15,410 million pesetas in those four years plus a similar amount from the central administration and European Union programmes. All together make a total investment in innovating actions in the region's firms of 33,000 million in year 2000 to 47,000 million in year 2003.

(b) Canary Islands

To a great extent the Canary Islands case is very similar to the Castilla La Mancha one. As before, we have a previous regional policy tool which is *The Development Plan for Canarias 1993-1999.* In this Plan some initiatives were considered to improve the technological situation, especially in R&D. As in the other case, Canarias is a region with scarce importance in the whole Spanish scientific structure, as we can see in

table 2. Also in this case the Plan is achieved with European funds coming from the RIS-RITSS programme.

The sequence of methods and the orientation of the *Strategic Plan for Innovation in Canarias* (PEINCA) are very similar to the one we have described before in PRICAMAN. It carried out a profound diagnosis of the regional system of innovation upon which it is possible to implant a strategy with the basic objectives of the Plan. Again, it is important to insist on the new orientation about the concept of an innovation system. On the one hand, it must be remarked the aim of leaving the linear approach and reinforcing the idea of the complexity of the innovation process. On the other, the Plan emphasises the importance of the environment of the firm and the interface mechanisms.

The strategic lines of PEINCA are four:

- *the development of innovation supporting tools* to respond more efficiently to the Canarias firms' demand;
- *the development of technological resources of Canary Islands,* the main objective is to boost the technological supply of the region;
- *the development of new technology based firms,* to deal with the insufficient regional capacity to create innovating firms;
- *the co-ordination of policies and resources to improve innovation.* To establish common objectives to promote technological activity.

PEINCA has a duration of seven years (2000-2006) and it is estimated to move 49,970 million pesetas in the whole period. Just 70% of this investment will come from new sources because the rest of it will come from existing funds to be integrated in the new Plan. In the strategy designed there is an interaction to use a very strong contribution from structural European funds, which grew to 12,800 million pesetas in the 1994-1999 period. And probably there will be an increase in the contribution coming from other European and national innovation programmes, thanks to the promotion activities developed by interface bodies and supply institutions.

ANTONIO FONFRÍA
JOSÉ MOLERO ZAYAS

REFERENCES

ALONSO, J.A. (1989), "El sector exterior", in García Delgado, J.L. (ed.), *España Economía*. Espasa Calpe. Madrid;

ALONSO, J.A. and DONOSO, V. (1999), "Sector exterior, apertura económica y líneas de especialización", in García Delgado, J.L. (ed), *España. Economía, Ante el Siglo XXI*. Espasa, Madrid;

ALONSO, J.A. and DONOSO, V. (1994), *Competitividad de la empresa exportadora española*. Instituto de Comercio Exterior. Madrid;

BRAÑA, J., BUESA, M. and MOLERO, J. (1984), *El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía. Un análisis del caso español.* Fondo de Cultura Económica. Madrid;

BUESA, M. and MOLERO, J. (1998), *Economía Industrial de España.* Civitas, Madrid;

BUESA, M. and MOLERO, J. (1992), *Patrones del cambio tecnológico y política industrial.* Civitas, Madrid;

BUESA, M. and MOLERO, J. (1990), "Política tecnológica y base industrial", in Velarde, J. et al (eds), *La industria española,* Economistas. Madrid;

CASADO, M. (1995), "La capacidad tecnológica de la industria española, un balace de la trasnferencia de tecnología", in *Información Comercial Española,* nº 740;

COTEC (1999), *Relaciones de la empresa con el sistema público de I+D.* Fundación COTEC, Madrid;

COTEC (1998). *El Sistema Español de Innovación.* Fundación COTEC, Madrid;

DURÁN, A. (1999), *Geografía de la innovación. Ciencia Tecnología y territorio en España*, A. Durán (coord.), Los Libros de la Catarata. Madrid;

FONFRÍA, A. (1996), "Factores organizativos en el desarrollo tecnológico de las PYMES. Una aplicación a partir del Programa de Modernización Industrial*",in Economía Industrial*, nº 30;

FONFRÍA, A. et al (1998), "La política científica y tecnológica en las regiones españolas", *Instituto de Análisis Industrial y Financiero.* Documento de Trabajo nº 10;

MARTINEZ, F. (1994), "El apoyo institucional a la internacionalización de la empresa", in *Información Comercial Española*, nº 735;

MOLERO, J. (1999), "Las ventajas tecnológicas relativas y la internacionalización de la economía española". *Papeles de Economía Española,* nº81;

MOLERO, J. (1996), "La exportación de tecnología como factor estratégico del desarrollo industrial", in *Información Comercial Española,* nº 752;

MOLERO, J. (1982), *Tecnología e Industrialización.* Pirámide, Madrid;

MOLERO, J. and BUESA, M. (1998), "Industrial technology partnership in Spain", in *STI Review,* nº 23;

MOLERO, J. and BUESA, M. (1997), *La innovación tecnológica en la empresa española. Resultados de la encuesta IAIF-CDTI,* Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense, Documento de Trabajo nº 5;

MOLERO, J. et al (1995), *Política tecnológica e innovación en la empresa española. Una evaluación de la actuación del CDTI,* Instituto de Análisis Industrial y Financiero, Universidad Complutense (mimeo);

SÁNCHEZ, M.P. (1993), *Manual del sector exterior de la economía española. Volumen 1,* Instituto de Comercio Exterior. Madrid;

SÁNCHEZ, P. (1984), *La dependencia tecnológica española. Contratos de transferencia de tecnología entre España y el exterior,* Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

GLOBALIZATION AND THE REGIONAL DIMENSION OF INNOVATION: POLICIES FOR SMEs THE NORWEGIAN CASE

Sintesi. In Norvegia, le politiche per l'innovazione e la competitività sono necessariamente incentrate sulle imprese di piccole dimensioni, dal momento che sono le piccole imprese a generare gran parte della produzione e dell'occupazione del paese. Le autorità di politica economica hanno fatto ricorso all'utilizzo di strumenti finalizzati al miglioramento delle *performance* d'innovazione e del processo di trasferimento di tecnologia dagli istituti regionali di ricerca alle piccole e medie imprese (Pmi). L'articolo analizza i vari strumenti adottati dalle politiche per l'innovazione in Norvegia. Esso, inoltre, si propone di valutare fino a che punto i programmi promossi tengano conto dei recenti risultati forniti dalla ricerca in tema di politiche per l'innovazione delle Pmi e siano appropriati rispetto alla capacità d'innovazione e alle barriere all'innovazione delle Pmi.

1. - *Introduction*

Norway is a small open economy. Although Norway is by many standards a rich country, it has serious regional problems, which are comparable to many poorer regions of Europe. Norway is an extremely large country with harsh climate conditions, difficult communications, mountainous landscape, a small population, and dispersed population centres. Against this physical background, regional policy is a key element in overall government policy. In recent years, regional policy in Norway has shifted from a focus on redistributive policies (aimed at maintaining incomes in regions) towards a regional policy aimed at enhancing competitiveness through increased innovation and improved technological capabilities. This has been in large part a response to increasing internationalisation of the Norwegian economy, partly as a response to the development of the oil sector, and partly as a result of wider globalization trends.

The industrial structure of Norway is heavily based upon small firms, often within traditional, resource-based industries. So policies which aim to support competitiveness and innovation capacity focus on such firms,

at regional level. This report analyses three selected Norwegian innovation policy tools; TEFT (Diffusion of technology from research institutes to SMEs); RUSH (Regional development between state owned colleges and SMEs), and NT (The innovation and new technology programme in Northern Norway). The report describes the three policy tools evaluated, put these tools into a wider political and theoretical framework, and then show main results from the policy analyses and innovation studies in the report.

The over-all research objective of the report is to identify 'good practice' policy lessons by means of the analyses of the three Norwegian policy tools. Thus, the evaluation of the three policy tools are carried out in four main steps:

1. Assessment of to which degree the policy tools have taken on board recent knowledge development in the area of innovation theory and politics.
2. Assessment of the internal and external coherence of the policy tools, their effectiveness and efficiencies, as well as results and impacts.
3. Analyses of the empirical relevance of the policy tools, i.e. if the policy tools respond to identify needs in terms of innovation in their target group of firms. The target groups are mainly small and medium sized enterprises (SMEs), and part of the report analyses innovation performance and innovation barriers in different types of SMEs.
4. The first three steps result in an identification of 'good practice' lessons for innovation support designed to meet the needs of different types of SMEs.

These issues are discussed in the sections below. But first we turn to an overview of regional issues in the Norwegian economy, since this is the essential context of the policy programmes.

2. - *Overview of Norwegian Regions*

This section offers brings an overview of the two broad regions, Northern and Southern Norway, before turning to how programmes fit into this regional structure. Northern Norway is constituted by the three northernmost counties, Southern Norway covers the five counties Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Vestfold and Østfold. This section looks at variations in industrial structure and innovation capabilities, focusing on indicators related to employment and knowledge/technology creation and diffusion.

3. - *Difference in Industrial Structure and History*

The two regions Southern Norway and Northern Norway are here defined as a set of counties. *Northern Norway* covers the three northernmost counties: Nordland, Troms and Finnmark. *Southern Norway* (or more correctly *south-eastern Norway*) covers the five south-eastern counties: Vest-Agder, Aust-Agder, Telemark, Østfold and Vestfold.

There are large differences in the industrial structure between the two regions. One the one side there is Southern Norway, which has developed to be an area with multiple large industrial activities, as manufacturing of food and beverages, production of pulp and paper, chemicals, electronics and metals. On the other side, there is Northern Norway, with a relatively low degree of industrialisation.

The variation in industrial structure is a reflection of how the industrialisation process in Norway took place in the last half of the 19th century. The Norwegian industrialisation was by and large a process that took place in the Oslofjord area. The process was quite similar to the way British industrialisation evolved, as Southern Norway industrialisation was in fully based on technology imports from England. The Norwegians had to this point been naval merchants, with no particular technological knowledge, insight or experience. When the industrial revolution evolved in England, Norwegians merchants in Southern Norway saw the profit possibilities that the British technology represented, and they started a large scale technology importation.

The industrialisation brought to town a profound change in structures and working- and life styles. It represented capital intensive mass producing factories located in the largest southern towns producing 'traditional' goods, such as textiles, iron, metals and wood products. The technological focusing point in this industrialisation process was the large-scale 'plant', a production unit with high degrees of mechanisation and division of labour. The industrialisation was labour- and capital intensive, and it rapidly created large social and economic differences between the inhabitants.

The industrialisation development in Northern Norway was quite different from the process in Southern Norway. The area was sheltered from modern capitalism through political decision-making, and the inhabitants exploited the rich abundance of natural resources to maintain a household economy. Before 1950, there was little manufacturing industry in the region: there were some activities based on natural resources, as mining companies and metal production. In addition, there were manufacturing of whale a fish oil and fat, and wood and food products.

4. - *Southern and Northern Norway Today*

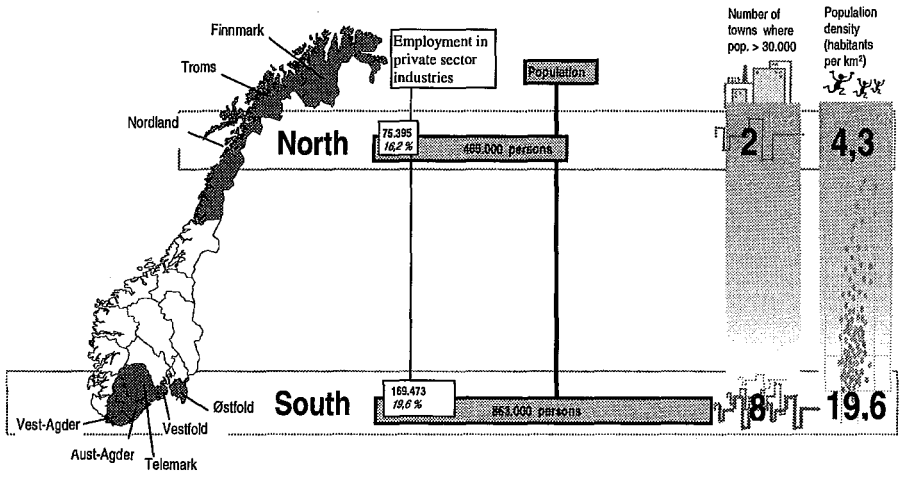
Today, there are large differences in population and industry structure between the two regions. In terms of urbanisation, there are more towns - and a larger share of people living in towns - in the south than in the north. In Southern Norway there are eight towns with more than 30.000 inhabitants, while there are only two in Northern Norway. The three largest towns in the south are populated by about 160.000 persons, while about 100.000 persons inhabit the three largest towns in the north. 21 percent of the population in the northern counties lives in towns with more than 30.000 persons, while in Southern Norway 37 percent of the population live in such towns.

This difference in urbanisation is underlined by the difference in number of persons living in each region. The northern counties cover three times as much land as the southern counties, with only half of the southern population. The northern counties cover an area of 107.000 square km's, with a population similar to the one in Oslo; about 465.000 persons. The average population density in the North is 4,3 persons per square km.

The five southern counties cover an area 1/3 the size of the North, 35.000 square km's, while the population is almost twice as large; 863.000 persons. The average population density in the southern counties is 24,7 persons per square km.

According to the Norwegian Enterprise Register, 75.395 persons - 16,2 percent of all citizens - were employed in northern manufacturing industries in 1995. Manufacturing employment in Northern Norway represents 8,14 percent of the national employment. For the Southern Norway, 169.473 persons - 19,6 percent of the population - were engaged in manufacturing industries in 1995. This represents 18,81 percent of the national employment in such industries.

Basic information about southern and Northern Norway. Source: SSB Statistical Yearbook 1997.



In the following table, the main characteristics of Northern and Southern Norway are presented:

Northern and Southern Norway: An overview

	Northern Norway	Southern Norway
demo-graphy/ geography	Low degree of urbanisation. Low population density; three times as much land area as south, with only half the population	37 percent of population living in small cities. Medium population density; 19,6 habitants per square km
industrial structure	Homogenous industrial structure, large sectors (compared to national average) are transport and food. Large sectors (in volume) are hotels / restaurants, food/beverages and transport	Heterogeneous industrial structure, large sectors (compared to national average) is ferrous metals, chemical, paper and electronics. Large sectors (in volume) are hotels / restaurants, building and construction and R&D / business services
firm size structure	Higher share of small firms than national average, fewer large enterprises (similar to southern counties). High share of innovation activities performed by medium-sized and large enterprises. Small firms have an innovation pattern similar to southern small firms.	Higher share of small firms than national average, fewer large enterprises (similar to northern counties). Very high share of innovation activities performed by medium-sized and large enterprises. Small firms have an innovation pattern similar to northern small firms.
education	Relatively few persons with higher education. 32 percent of population have only primary school, 51 percent have secondary school.	Relatively few persons with higher education. 27 percent have only primary school, 55 persons have only secondary school.
R&D and higher education	Low share of firms reporting to have performed R&D. Very low share of R&D man-years. Six institutes performing science or technology research. 7 colleges and one university. 16.323 students (1996). Total number of scientists: 1300.	High share (higher than national average) of firms reporting to have performed R&D. High share of R&D man-years. Three institutes performing science or technology research. 4 colleges, 16.199 students (1996). Total number of scientists: 700
technology co-operation	Northern firms have a higher share than southern firm in terms of market co-operation.	Higher share than northern firms with respect to technology co-operation, IFU contracts and OFU contracts.
innovation activities	Few innovation activities compared to the south. Small firms are much less innovative than larger firms. Small firms best at introducing new products. On other variables (process innovations, establishing new markets) larger firms have a higher ratio. Generally low share of persons with IT education.	Large firms stands for most of the innovation activity, particularly in new product, new processes and new markets. Few differences between small firms in Southern Norway and small firms in Northern Norway in terms of innovation activities. Lower share than national average on IT education, but higher than Northern Norway.

5. - *The Policy Programmes*

The three evaluated policy instruments have a similar basis, in a perceived need of firms to enhance their technological capacity and innovation capability in order to stay competitive. TEFT and RUSH have non-R&D intensive SMEs with weak internal resources as their main target group, as these are seen to be most in need for supply of external R&D-competence in order to raise their innovativeness. However, these programmes have a two-piece goal structure, where the target group also includes R&D-institutions and colleges, with the aim to change their attitudes towards SMEs and strengthen their competence about SMEs' innovation needs. NT has more technology advanced firms as its target group, more precisely firms in Northern Norway with an ability and drive to innovate – more or less the 'best' firms in the region. In practice, NT mainly supports SMEs in manufacturing industries and consulting.

The programmes differ in aims, instruments and working methods (see Table 1 below). TEFT's main aim is to increase contact and collaboration between SMEs nation wide and the four largest polytechnic research institutions in Norway. The idea is further to develop SMEs' ability to become a continuous customer of the R&D system in Norway. The means to achieve this aim is the work of ten county based technology attachés. Their task is to clarify, through visits, the technological opportunities in the SMEs that can best be met through R&D activities served through the four institutions in a specific technology project. Thus, TEFT is particularly concerned with lowering barriers to co-operation between institutions and SMEs with the attachés as brokers.

RUSH is involved in developing well-functioning regional innovation systems, particularly by improving co-operation between the regional R&D milieu and local firms. The idea of RUSH was to develop an organisational model that could provide the regionally based state colleges in Norway with the means to interact to a larger extent with the local SMEs and thus improve their institutional role in the (regional) innovation system. A background for implementing RUSH is the evolution in the higher education system in Norway during the 1980s and 90s, that led to a rather fragmented system representing increasing co-ordination problems. The colleges had little or no contact with the local business community, and the Steinbeis system for technology transfer in Baden-Würtemberg was seen as a model to implement also in Norway in order to raise the significance of the colleges for SMEs' innovation capability.

Table 1: Key Information of the Three Selected Policy Instruments

	TEFT	RUSH	NT
Aim	Increase the access of SMEs to national R&D institutions	Improve collaboration between state colleges and local firms	Promote new innovative activities in companies
Time period	1994-, but following DTS from 1989-93	1995-1998, carried on in REGINN from 1998	1987-
Budget	3,1 mill ecu per year	0.7 mill ecu per year	3,1 mill ecu per year
Geographical target area	Norway	South-eastern Norway[1]	Northern Norway
Industrial target area	Manufacturing and producer service	Manufacturing	Manufacturing and consulting
Main target group of firm	SMEs with 10-100 employees and low or medium R&D intensity	Regional SMEs with little or no R&D competence	Technology based firms, in practice often SMEs
Responsible	The Norwegian Research Council, the Bridge Programme	The Norwegian Research Council, the Bridge Programme	The Norwegian Industrial and Regional Development Fund
Operator	4 polytechnical research institutions	Four colleges covering the geographical target area	An independent secretariat in Tromsø
Financial instruments	75% support for technology projects	Fund 50% of the colleges' cost to develop their organisation	Ca. 50% support for innovation projects
Other instruments	Technology attaches as brokers	Training and education, R&D projects	Technology advisory contracts
Working method	Proactive by visiting and evaluating firms	Motivate college staff and firms to take part in joint development projects	All round and longterm support of firms, proactive

[1] Consisting in this context of five counties; Østfold, Vestfold, Telemark, Aust- and Vest-Agder.

RUSH was an experimental programme, lasting four years, and covering only four colleges, with the aim to learn from the approaches the colleges had chosen with regard to increase in their number of collaborative projects with local firms. Subsequently one should decide on whether to diffuse these models and lessons on a wider basis. Thus RUSH may be looked upon as a tool to create some sort of technology centres in order to strengthen the functioning of regional innovation systems.

Compared to TEFT and RUSH, the NT programme is more focused on financial support of firms' innovation projects, as this part of the programme makes up 80% of the total NT funds. The programme secretariat is very active in recruiting firms to the programme, in closely following up firms and projects, as well as having long-term connections with their client firms. NT also provides a more all round support for innovation than the other programmes, that concentrate on one single component in the innovation system, i.e. collaboration between firms and R&D institutions and colleges. However, the TEFT attachés have a co-ordinating role in the support system by leading firms to other policy tools when relevant. NT focuses on firms' innovation projects, and tailor-make support to firms' specific needs, both technological and non-technological support.

Nor does NT have an 'infrastructure aim' (strengthen the capability in R&D milieus to support SMEs' innovation activity) like the other programmes. However, a main policy objective in NT as well is to strengthen co-operation between centres of competence and Northern Norwegian firms. Thus, the programme has initiated a system of 'technology advisory contracts' mainly involving R&D institutions in Northern Norway. The focus, however, is on strengthening firms' ability to succeed in their innovation projects, and not on supporting R&D institutions, even if this is a secondary effect.

6. - *Theoretical Background to Policies*

An important question is whether the policy tools evaluated have taken account of relevant research findings. That is: Are the aims, instruments and working methods of the tools appropriate, according to lessons from recent innovation theory and the existing knowledge base with respect to the effects of firm size-related characteristics on innovation processes? To answer this kind of question, we have to identify main research findings in innovation theory and politics.

Innovation and technology policy is an important research field as these areas increasingly are put at the centre of policies for enhancing economic development in general and in SMEs in particular. Innovation is seen as a focal policy area of endogenous development in times of major restructuring of the global economy. We have also seen a major change in the approach of technology and innovation policy during the 1980s; policy has to a greater extent been *regionalised*, involving *local institutions* and focusing on *small and medium sized enterprises.*

In the 1960s and 70s technology policy in western Europe focused mainly on large projects, large firms, scientific institutions and radical innovations, with a linear understanding of the innovation process. The aim was first and foremost to build up capacity at universities and R&D-institutions and create "national champions". In the 1980s focus shifted towards the stimulation of innovation capacity in firms, and in SMEs in particular, through technology transfer infrastructures and networking programmes to encourage the diffusion of new technologies from R&D-institutions and large firms to SMEs. The policy was at the beginning still supply-based, later on more demand-led policies were developed, based on perceived needs and barriers in SMEs. In Norway this change was a combined effect of learning from evaluations and recruitment of people with an industrial background to key positions in the policy system.

The changes in innovation policy are also a result of the *new theoretical understanding* of the innovation process. That is a shift from the Fordist linear model of innovation (formal, research-based knowledge, industrialisation of results from research, large firms, national innovation systems) as the one and only proper model, to a Post-Fordist bottom-up interactive innovation model, developed within a network perspective. The interactive model still regards R&D as an important part of innovation processes, but not as the only source of information and knowledge and not necessarily as the prime source. This opens new possibilities for non R&D intensive SMEs, which often have inadequate internal resources to rely heavily on R&D-work, and have to innovate in other ways. Traditional, non R&D-intensive branches are also regarded as innovative, not only SMEs in typically high-tech branches.

The establishment of SMEs as a more important target group of technology and innovation policy, also means a greater awareness of the importance of the *regional level* in innovation policies. It is a matter of debate whether innovation policy towards SMEs needs to rest on a notion of a regional system in which proximity facilitates collaboration and learning that stimulates innovation activity. Regional innovation policies targeted at SMEs have to a large extent emerged from experiences and

policy instruments in 'success stories' such as Italian industrial districts and Baden-Württemberg. Innovation in SMEs is then seen as occurring especially in geographical clusters of small firms, even if this view mainly reflects 'anecdotal evidence' from the 'success stories'. Thus, it could be asked whether too much emphasis is put on experiences from regional clusters in formulating innovation policies for SMEs in general, making regional technology support infrastructures and other local institutions the preferred instrument in stimulating innovation activity and capability in SMEs, and in particular for non-R&D intensive SMEs.

However, non-R&D intensive SMEs (the primary target group of TEFT and RUSH) are often seen to lack the competence and resources needed to carry out their own research and development, to introduce new technology and train employees. They may also have problems in recognising their own needs in the innovation process and in financing innovation activity. Further, they often lack opportunities to partake in wide-reaching networks at the same time as they rely more on capabilities found external to the firm than large firms do because of their limited size and lack of business functions. Large firms, and also resourceful SMEs, are more able to connect with national and international networks on their own, e.g. by co-operating with firms and research institutions in other regions and countries.

Thus, it is argued that non R&D-intensive SMEs often need help from intermediary organisations to acquire technological knowledge from research institutes, pointing to the need for local organisations and a *regional* innovation policy. 'The idea (is) that the region forms an appropriate level for developing more strategic initiatives for technology support to local firms based on networking principles'. Public policy at local and regional level to promote innovative activity in SMEs has also expanded significantly in recent years. This reflects the fact that SMEs are seen as an important - perhaps the *most* important - target group for regional innovation. Appropriate innovation policies based on lessons available in the 1990s also need to reflect the multiple need of the demand side, e.g. that firms need more than technological competence in carrying out innovation projects.

7. - *Theoretical Relevance of the Policy Tools*

To what extent, then, are the policy instruments in accordance with the existing knowledge bases from innovation theory and policy analyses? To answer this question, we first have to pull out guidelines for

sound innovation policies from the literature, and then analyse the tools in relation to these guidelines. The literature favours the kind of policy approach, that are:

1. Learning oriented on the policy level.
2. Learning oriented on the firm level.
3. Production system and innovations system oriented rather than firm oriented.
4. Context sensitive, i.e. concerned with the embeddedness of measures in specific contexts.
5. Receiver oriented and working proactively.
6. All-round and flexible instruments, e.g. including more than technology support.

The tools evaluated mainly comply with these general ideas of recent innovation theory, while some elements may contradict lessons from theory. Policy learning takes place from evaluations in the support system. Thus, TEFT and NT have been changed during their 'life', partly as a response to knowledge acquired through evaluations. TEFT also carried out monitoring research. RUSH, being an experimental programme, in particular would need procedures for systematic evaluations and learning, however lacking in this case.

Learning also takes place inside the policy tools, in the 'daily' operations by case-handlers. TEFT and RUSH organised learning on this level in special forums of case-handlers and policy-makers. The forums meet several times a year to exchange information, discuss common problems and co-ordinate activities. Learning also takes place inside firms and R&D institutions, mainly as learning by doing in technology projects and by interacting with collaborators. While all the programmes aim at increasing the learning capability of individual firms, their associated instruments of competence building, human resource investment and skill development are rather weakly formulated.

All the programmes emphasis a systemic view on innovation, engaged in linking different elements of the support system. However, TEFT and RUSH are developed on a too limited basis lending attention to one component in the innovation system only – raising the question of co-ordination of different instruments. Turning to context sensitivity, this is particularly made allowance for in RUSH. RUSH was carried out at four state colleges, and the four RUSH models that turned out are regionally shaped, adapted to the specific conditions in each case.

All three tools work proactively by visiting firms and actively recruiting firms to be supported. TEFT's technology attachés may be seen as prototypes in a proactively working method in performing their role as firm analysts and brokers. Nevertheless, the ideological basis in TEFT and RUSH is to some extent supply oriented, serving the interest of the participating institutions, and focused on procuring projects and income to these institutions. NT is more receiver oriented towards the demands of innovation support in firms. At last, NT scores highest on the final policy guidelines in Table 2, as the programme provides all-round support for innovation. However, TEFT, being itself a 'one-component' programme aims to co-ordinate several policy tools on the regional level.

Table 2: Accordance Between Policy Tools and Main Findings in Innovation Theory

'Good practice' lessons from theory	TEFT	RUSH	NT
Learning oriented at policy system level	+	–	(+)
Learning oriented at policy tool level	+	(+)	(–)
Learning oriented at firm level	(+)	(+)	+
Innovation system approach	(+)	(+)	+
Context sensitive when designed and implemented	–	+	(+)
Receiver oriented	–	–	+
Proactive working method	+	(+)	+
All round support (not only technology oriented)	(+)	(+)	+

Explanation of marks:
+ denotes that policy tools is in accordance with 'theoretical lessons'.
– denotes that policy tools contrast 'theoretical lessons'.
Parentheses denote accordance or contradiction to a smaller extent.

8. - *Results and Impacts*

In discussing the results of the policy tools, we distinguish between three 'levels'. This analysis here and below draws on evaluations of the programmes. Firstly, we analyse the direct results of the instruments, i.e. if the policy tools are reaching the operational objectives or main targets assigned to them. We find that all the policy tools work reasonably well as measured against their own quantitative targets. This points to a positive assessment of the tools regarding internal coherence and efficiency. That is, means and activities carried out are adapted to the programmes' objectives and targets, and the programmes are carried out rather effectively.

A second kind of results concerns effects on firms and the institutional infrastructure, i.e. results other than those related to the direct targets, as increased technological and managerial knowledge and learning capability in firms. These are more difficult to appraise, as they partly include qualitative factors not systematically measured by the programmes' own monitoring or in the external evaluations. However, explicit hints on positive effects are traced via some quantitative indicators. For example, TEFT registers recurring procurement, i.e. the degree to which the firms engage in new procurement of R&D services. This indicator achieved a value of 30% from 1994 to 1997, meaning that 30% of the firms participating in technology projects engaged in new procurement from their own initiative within two years. Similar types of effects are found in the NT programme, where as many as 75% of firms reported that further R&D was either begun or planned. A factor hampering effects on the firms beyond their TEFT projects is that more than half of the projects was single or independent projects with no linkage to other projects or further continuation. NT puts more emphasis on seeing innovation projects as parts of firms' general strategies.

Thirdly, we analyse impacts or social consequences of the policy tools outside their target groups of firms and focal institutions, i.e. if the tools contribute to the broader aims set by policy. We have already pointed to policy learning and changes in the support system as impacts of the three programmes. The evaluation of the NT programme's second phase systematically tried to detect other kind of impacts, pointing to mobility of personnel, spin-off from 'NT projects' and diffusion of new production technology as examples of impacts from this programme.

9. - *Innovation Performance and Barriers in SMEs*

An important objective in evaluations has been to assess to what extent the policy tools manage to stimulate innovation activity in their target group of firms. Do the policy tools provide the kind of support required for firms' innovation projects? This question requires in-depth knowledge about how the target group of firms innovates, and about the bottlenecks faced by these firms. The evaluations of these programmes acquired knowledge through two kinds of studies. First they employ the Community Innovation Survey (CIS II) to get a broad overview of innovation performance and barriers in different kinds of SMEs. Most effort was, however, put into case-studies, i.e. studies based on personal interviews in a more limited sample of firms.

The case-studies covered firms and local production systems that constitute important target groups of the evaluated policy instruments. The first case-study includes non-R&D intensive SMEs, which are the target group of TEFT and RUSH. The study covered twenty-five firms in the county of Aust-Agder, partly found in the regional cluster of boat-building firms in the county and partly more regionally 'isolated' SMEs.

These two kinds of SMEs (those that belong to a regional cluster and those outside clusters) prove to innovate quite differently, which are important knowledge in policy making. SMEs within the boat-building cluster innovate within a mainly local network of boatyards, constructors, mould-builders and subcontractors. However, this industry does not constitute a regional innovation system as no local technology centre or service centre exists. The other type of non-R&D intensive SMEs nor tends to collaborate with R&D milieus, but nevertheless carry out (incremental) innovations in collaboration with outside actors, depending on the need for external expertise, ideas and impulses. The most common collaborators are suppliers of machinery and components and customers, but also designers. These partners are almost without exception found in other parts of the country, indicating an almost complete lack of local collaboration on innovation activities for this kind of firms.

The second case-study embraced fish processing firms in Northern Norway. This may be regarded as a low-tech and 'mature' industry, and thus not including the typical target firms of NT. However, fish processing is the largest manufacturing sector in Northern Norway, and in that way it represents an important target group of the NT programme.

Innovation activity in the fish processing industry typically includes work to increase efficiency of the existing production and are less engaged in product development. The firms' main collaborators are foreign

equipment and machinery suppliers. New technology and knowledge is constantly spreading within the fish processing industry, reducing the incentives for firms to engage in costly innovation projects. Firms often wait for innovations to copy rather than trying to produce new process technology themselves. Although Northern Norway has relevant R&D milieus, and examples of common innovation projects including firms and R&D institutions exist, it is hard to find an 'operational' regional innovation system in the fish processing industry in the region. The reason is that the scientific infrastructure is generally not seen as important and not so much utilised in firms' innovation activity.

The last case-study concerned technology advanced SMEs, including about 40 firms in four regional clusters in Southern Norway. This kind of firms comprises the main target group of NT, although being southern Norwegian companies. Strictly speaking, we have studied two kinds of technology advanced SMEs; some very R&D intensive firms, and some technology advanced, but still less R&D intensive firms. The most important innovations in the first kind of SMEs are radical product innovations. Firms develop patented products, systems and solutions new to their niche on the world market. This innovation activity mainly takes place in co-operation with national (and international) technological R&D-institutions and large, mainly national, customers, implying that these firms to a large extent are embedded in national or international innovation systems.

Although the less R&D intensive and technology advanced SMEs include some radically innovative firms as well, the most important innovation activity in these firms is incremental product and process innovations. A driving force behind this kind of innovations is to satisfy new demands and needs by customers and users that to a large extent are located in the same area. By being in regional clusters and in innovative milieus with a lot of formal and informal co-operation, firms also obtain useful feedback and ideas from other local firms.

Turning to innovation barriers, an important barrier in all kinds of SMEs studied is recruiting and keeping qualified personnel to carry out innovation projects. This reflects that the building up of specific, internal competence is necessary for firms in order to innovate. However, it also reflects that the analyses took place during a year (1998) of high levels of business activity, low unemployment and shortage of manpower in many Norwegian industries.

Other typical barriers refer to problems of attaining close co-operation with national and international R&D-institutions, as well as formal co-operation between local firms and with sub-contractors. Another bar-

Table 3: Important Innovation Barriers in Different Kinds of SMEs

Type of SME	Important innovation barrier
Non-R&D intensive SMEs	a) Recruitment of qualified personnel. b) Free up existing personnel for innovation projects. c) Lack of capital. d) Lack of formal co-operation between local firms (in the case of regional clusters)
SMEs in northern Norwegian fish processing industry	a) Lack of stable labour. b) 'Organisation rigidities'. c) Perceived economic risks. d) Lack of technological information
Technology advanced SMEs	a) Build up and maintain special competence. b) Attaining close co-operation with R&D institutions and other firms

rier concerns how to free up key personnel already within the firm from their daily time pressure, and make them available for innovation activities. Other typical small firm barriers are important as well, like lack of capital to invest in innovation projects, lack of technological information and 'organisational rigidities'.

10. - *Appropriateness and Design of Programmes*

To which degree, then, are objectives, grasp of the problems, means and working methods in the policy tools appropriate in relation to the innovation barriers and support needs of their target group of SMEs? We find that the policy tools to a large degree are in accordance with innovation performance in SMEs. Nevertheless, a general conclusion is that support agencies need to differentiate instruments and working methods more strongly according to types of SMEs and according to different kinds of innovations.

For instance, it seems important for the TEFT programme to clarify the requirements of different kinds of SMEs regarding use of R&D. The SMEs that are the most frequent users of research competence in national R&D-institutes (the technology advanced SMEs), seldom need TEFT as an intermediary. SMEs with low R&D-intensity, also need to

bring in expertise from outside their business networks to deal with more substantial changes. However, advanced research expertise is often unnecessary as specialised consultants are often able to do the job equally well. Thus, firms can be innovative and competitive despite not carrying out R&D or indeed having contact with R&D milieus. Thus, it is nor inevitable that non-R&D intensive SMEs need the policy tools in the TEFT programme so much.

The focus in RUSH in stimulating regional innovation co-operation is relevant from the observed needs and barriers in SMEs in regional clusters. Although the aim should not necessarily (and in most cases not at all) be to create 'formal', regional innovation systems, the strengthening of regional resources may be of great significance for SMEs' innovation capability.

The fish processing industry is characterised as a 'mature' and traditional sector, leaving large part of the fish processing industry outside NT's main target group of the most innovation oriented firms. Even though it may be important for an innovation support programme to identify and support the 'innovative core' of firms most capable of carrying out innovation activity, it may lead to potential problems if large part of Northern Norway's most important industrial sector is left outside the programme. It could further strengthen a tendency towards a dual economy, i.e. the 'mature' and little innovative fish processing industry on the one hand, and a more advanced mechanical engineering, information technology and consulting sector on the other hand. An important aim could rather be to make the traditional sector more advanced, innovative and competitive. This is, however, to a certain extent made allowance for in the NT programme, adapting its criteria and support to the special characteristics of different industries.

11. - *A more Detailed Overview of the Programmes*

This final section recapitulates preceding analyses in the report in order to answer the main research questions regarding the policy tools. The research questions may be divided into four main parts:

- Questions related to the three (four) policy tools evaluated. These comprise to which degree the policy tools have taken on board recent knowledge development in the area of innovation theory and politics, as well as questions about the internal and external coherence of the policy tools, their effectiveness and efficiencies, and their results and impacts.

- Questions related to innovation pattern and innovation barriers in different types of SMEs, more precisely the policy tools' primary target groups or receiver of support.

- Questions related to the interplay of the policy tools and innovation demand of SMEs, i.e. if the policy tools respond to identified needs in terms of innovation in their target group of SMEs.

- Questions related to the characteristics of good practice innovation support policies designed to meet the needs of different types of SMEs.

The programmes were designed according to the following criteria:

1. The programmes are aimed at stimulating different aspects of innovative activity in firms, and/or at stimulating co-operation between R&D milieus and SMEs. Thus, TEFT and RUSH have as their primary aim to improve collaboration between SMEs and national R&D institutions, regional colleges and R&D milieus, respectively. NT's main objective is to promote new innovative activities in firms, while one instrument is 'technology advisory contracts' to strengthen co-operation between centres of competence and Northern Norwegian firms.

2. The programmes are explicitly aimed at SMEs or involved with SMEs. TEFT and RUSH have non-R&D intensive SMEs as their primary target group, while NT do not aim at firms in a specific size class. However, in practice these tools largely include SMEs, as Norway has a small scale firm structure.

3. The progammes have a regional focus, but are not necessarily created at the regional level. All the tools are initiated at the national level, and in co-operation with important national actors in designing industrial and regional policy, mainly the Norwegian Research Council (which run TEFT and RUSH), the Norwegian Industrial and Regional Development Fund (responsible for NT), and the Ministry of Local Affair and Regional Development (financing or co-financing the actual tools). The regional dimension is most strong in RUSH, where the concrete instruments are designed at the regional level. NT is a regional programme, only covering the most northern part of Norway, and run by an independent secretariat in Tromsø, the largest

town in Northern Norway. TEFT, on the other hand, includes the whole of Norway, but its most important instrument is the regionally based technology attachés.

4. The programmes are important in the innovation support system in the regions. The key Norwegian regions are Northern Norway and South Eastern Norway, the target areas of NT and RUSH, respectively. While the evaluated tools comprise a small amount of money compared to the total support system in Norway, they are important *innovation* instruments. The tools are not at least import in having introduced new ideas and new approaches into the support system, and RUSH and REGINN are explicitly introduced as experimental programmes.

12. - *Internal Coherence*

The question of internal coherence relates to the link between the system of objectives, goals and targets of the policy tools, and the means and activities put in place to achieve these. Bearing in mind that any complete coherence is difficult to achieve, all the programmes satisfy major expectations in this respect.

On a general level, the programmes aim at generating new behaviour and new knowledge in firms (and also in R&D institutions and colleges in the cases of TEFT and RUSH); e.g. learning firms to use R&D institutions, organise and carry out innovation projects etc. This is essentially achieved through volume-oriented activity programmes. Thus, the targets include the number of firms visited, the number of (successful) projects carried out, contracted sales volumes (in colleges), the number of technology advisory contracts, the number of recurrent procurement, the number of research staff participating in projects, and the number of students projects for clients. Programmes' means and activity reflect these targets; attachés and case handlers visit firms, analyse firms innovation needs, recruit firms to the programmes, put firms into contact with relevant R&D milieus and researchers, support firms innovation projects etc. The programmes are, as said, learning oriented on several levels, and to a certain extent experimental, introducing new ideas and means.

The programmes have acknowledged the need to place any project firmly in the practical need situation of the firms themselves. In RUSH, goals are formulated in the colleges, but within the overall framework of the programme. This complies with the need to decentralise responsibil-

ity and initiative, that support the argument for coherence. The relationship between goals and means is more difficult, mainly because RUSH itself provides marginal means to fulfil the goals. Each college received only 1 mill NOK per year (a bit more than 0.1 mill ecu), representing 50% of the costs for the colleges' efforts. The practical means are left to the colleges to put in place, which raises the question of additionality, i.e. the exploitation of complementary and 'hidden' resources. A general conclusion is that the programmes' means and activity are well adapted to their objectives of raising firms' learning and innovation capability.

An important discussion is whether the programmes' objectives and means are adapted to their target group for firms. This question is answered in more length later on. However, it is important to recognise that the programmes have different target group of firms, that possibly reflect their different means. TEFT and RUSH have non-R&D intensive firms are their main target group. These are firms with little or no tradition in performing R&D projects and in collaborating with R&D milieus. At the outset, it seems reasonable that this kind of firms need help to come into contact with R&D milieus in order to raise their innovation capabilities. NT, on the other hand, attempts to identify the most innovation-oriented firms in Northern Norway, i.e. firms with the economic and human resources necessary to carry out development projects. This 'innovative core' of firms normally have thorough understanding of their own technology, also the process of altering that technology. Firms also know where to look for assistance and co-operation. Other aspects of the innovation process, such as business and marketing can present far greater problems and risks, and it is in these areas that technology advanced firms most often may need help. Thus, the all round approach of NT seems to provide the right sort of contribution to their target group of firms. Then, there seem to be a good correspondence between the selection of target groups and their objective and means.

Nevertheless, there are some elements of concern regarding internal coherence. The goal of developing learning capacity in SMEs is hampered by the available resources in the programmes. This concerns in particular the small amount of resources in RUSH, the relatively short technology projects in TEFT and the small technology advisory contracts in NT. The programmes, with a slight exception of NT, also lack specific means for raising firms knowledge, outside learning in projects.

TEFT and RUSH have a double structure of objectives, both changing attitudes and increasing competence relevant for SMEs in research institutions and colleges respectively, as well as increasing SMEs use of R&D. However, it is not clear which is the most important objective, and

this may lead to some problems of priorities. TEFT has a potential problem with a lack of consistency on the policy level as well, i.e. the two ministries financing the programme focus on different aims of the programme. The Ministry of Trade and Industry focuses on enhancing individual firms competitiveness, while the Ministry of Local Affair and Regional Development is more interested in regional effects and strengthening regional industrial milieus.

RUSH had a special status of an experimental programme. However, there is a missing link as the programme had no strategy for robust comparative research evaluating the developments and results in the four colleges. The key ingredient for policy learning, a necessary element in a true experimental design, does not exist clearly formulated at the programme level. Its successor REGINN has implemented a system of monitoring assessment by an independent evaluator.

13. - *External Coherence*

External coherence refers to two main questions. Firstly, if the single policy tools are well embedded in the total support system, showing complementarities and synergies with other tools. Secondly, if the new ideas and results obtained by the policy tools are fuelled into the policy and support system, i.e. if a learning process is taking place on the policy side.

A general conclusion from the evaluation of the three policy tools is that learning surely takes place and that this in fact has reduced the external coherence of these programmes (especially NT and TEFT) since they were implemented. What we have in mind is that the programmes introduced new ideas, means and working methods, subsequently taken up by the rest of the support system. NT was initially established as an important element of R&D initiatives for Northern Norway from 1987 onwards. Initially, the programme was primarily concerned with transfer of knowledge and known technology to firms in Northern Norway, but later on focused more on assistance to innovation projects in firms.

The point is that NT and TEFT in particular were introduced as specific technology and innovation programmes at a time when the rest of the support system in Norway was not especially geared towards this approach. Influenced by these (and other) programmes, as well as research and general debates about innovation, technology and industrial politics, the support system have moved in the direction of focusing more on innovation support. Thus, the Norwegian Industrial and Development Fund

(SND) has started to co-operate more closely with the Norwegian Research Council under an umbrella named 'SME Innovation'. The intention is to move their instruments in the direction of support of innovation projects and working more proactively. While NT and TEFT had a well defined role as innovation and technology programmes some years ago, their roles have now become more unclear as the rest of the support system have more or less 'copied' their means and working methods.

For instance, the NT programme's financial instruments are by no means unique in the Northern Norwegian support system. Similar financial support could be offered by SND, despite minor differences. The uniqueness of NT has been its working method, i.e. its flexible and all round support and active and long-term follow up of projects and firms. NT has also been able to direct its effort towards a smaller group of innovation oriented firms, while SND has most firms as potential clients. However, when SND also wants to 'copy' the working methods in NT, its role may become more unclear. It may still be seen as a flexible and learning oriented 'corrective' to the SND system in Northern Norway. NT and SND also co-operate in transferring firms and projects between each other, and in financing parts of the same projects. TEFT's role as broker is nor found to the same extent in the rest of the support system, while RUSH may play an important role as experimental programmes, and possibly introducing new ideas and means in the support system. Although the external coherence of the programmes are reduced by other policy tools 'copying' their means and working methods, this also points to a success of these tools.

TEFT is supposed to have a special role in the support system on a regional level by co-ordinating its instruments with other policies and programmes. This should occur when the attachés visit firms and analyse their situation and needs. Firms could be canalised to other policy tools and to other than the four R&D institutions participating in the programme as well. However, on this task there have been no explicit goals or targets to achieve, the result being that the attachés have not given the priority to it as foreseen in the more general intentions.

In the case of RUSH a problematic and instructive element seems to be the relationship between this programme and the centrally managed Norwegian education system. There was a striking inconsistency between RUSH and the state's centralised control of the operation of the colleges, that leads to tensions and diverse expectations in the processes of building the four regional RUSH models. Even as it turned out to be possible to move around some of the tight norms and regulations given by the Ministry of Research and Education, the colleges had to adhere to

them, and any innovation in this system was not considered by the ministry. The institutional innovation at the regional level had a hard fight against the non-innovative norms of centralised regulations. To some extent, this also concerns the relationship with the surrounding support system, where regional research foundations provide much of the same services that RUSH aimed at, i.e. a certain lack of external coherence both at national and regional level. The larger question is what the significance for a small programme for institutional innovation might be when it contradicts other activities and regulations from the state itself. They have in all probability to be limited, suggesting the need for national level policy intervention.

We have indicated a high degree of policy learning from NT and TEFT, reflecting that evaluation and learning are institutionalised in the programmes. TEFT implemented a monitoring research or continuous evaluation to provide necessary information for the programme committee to learn and adjust tools on the way, also implemented in the new REGINN programme. This is consistent with the overall idea inherent in the systemic model of innovation. In TEFT, however, the monitoring research did not become a tool for policy level learning , but a tool for programme management, as the evaluators did not manage to raise the 'right' and over-all questions.

While RUSH lacked monitoring research, the programme nevertheless constitutes an interesting example of learning on several levels. Already during the early stages of RUSH, it became increasingly evident that a broader institutional approach was needed than the 'single-component' policy tool of RUSH. This was partly rooted in a growing concern inside the research council about the apparent lack of co-ordination of innovation resources on the regional level, especially the poor links between colleges and regional research institutions. A new programme, REGINN, was developed as an answer to these concerns and as a result of learning processes inside the support system. The 19 counties in Norway competed for participation in REGINN through a pre-qualifying round of regional innovation analyses and proposals for concrete innovation projects. The counties participating in RUSH managed to qualify for the REGINN programme. RUSH probably paved way for participation in REGINN as the counties were able to build on results and lessons generated in RUSH to come up with networks and ideas for REGINN. To some extent this represents an indicator of the relative success of REGINN. Those counties which participated in RUSH, improved their competitive advantage in the competition for REGINN participation.

14. - *Results and Impacts*

TEFT and RUSH has both non-R&D intensive SMEs and parts of the institutional infrastructure (national R&D institutions and state colleges) as their main target groups, while NT has technology advanced Northern Norwegian companies as target group. In discussing the results of the policy tools on these target groups, we distinguish between:

1. Direct results of the instruments, i.e. if the policy tools are reaching the operational objectives or main targets assigned to them.
2. Effects on firms and the institutional infrastructure, i.e. results other than those related to the direct targets, as increased knowledge and learning capability.
3. Impacts or social consequences of the policy tools outside their target groups of firms and focal institutions, i.e. if the tools contribute to the broader aims set by policy.

All the policy tools work reasonable well as measured against their own quantitative targets. Thus, from 1994 to 1998 TEFT reached its number of firm visitations by a good margin, was a bit behind its target on number of technology projects, had a higher average firm share regarding financing of projects than targeted etc. Further, NT mainly reached its targets on number of successful product and process innovations in firms, turnover in projects financed by the programme, significant increase in turnover in three out of its five 'focus firms', and number of external researchers used in projects during its second phase from 1993 to 1996. RUSH includes strictly speaking four regional projects, and the level of activity differs between the four colleges participating, reflecting among other things their different position via the rest of the regional research milieus. The college of Vestfold, lacking competition from a regional research institute, stands out with the far highest number of projects, mobilisation of college staff and number of student projects for clients. All the colleges revealed a positive trend during the four year period in these quantitative indicators, demonstrating that the colleges become steadily more involved in work for regional clients. The college of Telemark, where a division of labour is agreed saying that the college only accomplishes smaller projects, lagged behind.

The fact that the tools mainly fulfil their targets points to a positive assessment of the tools regarding internal coherence and efficiency. The means and activities carried out are adapted to the programmes' objectives and targets, and the programmes are carried out rather effectively.

The effects and impacts are more difficult to appraise, as these in-

clude also more qualitative factors not systematically measured by the programmes' own monitoring or in the external evaluations. The effects relate mainly to increased knowledge about new technology, or more general knowledge about managing development projects, increased learning ability, as well as changed attitudes and routines in firms and institutions. Thus, surveys on TEFT and NT firms (i.e. firms supported by these instruments) indicate that firms seldom achieve economics benefits directly, but they report significant improvements in products and production technology, as well as increased R&D intensity and capability.

To a certain extent, this kind of effects can be traced via quantitative indicators, thus, a major result indicator in TEFT is on recurring procurement, i.e. the degree to which the firms engage in new procurement of R&D services. This indicator achieved a value of 30% from 1994 to 1997, meaning that 30% of the firms participating in technology projects engaged in new procurement from their own initiative within two years. This is higher than the bit arbitrary chosen target value of 25%. However, we do not from available data know for sure anything about the firms' cooperation with R&D institutions *before* their first TEFT technology project. Some indicators imply that several firms had used R&D previously. A factor hampering effects on the firms beyond the technology project is that more than half of the projects were single or independent projects with no linkage to other projects or further continuation., i.e. that TEFT projects too seldom are put into a larger context or are part of an over-all strategy in the firms.

Similar type of effects as found in TEFT reveals in NT as well. As many as 75% of firms in the second phase of the programmes reported that further R&D was either begun or planned. In addition, approximately 35% of firms had further changed or improved products or processes developed in 'NT projects'. RUSH also indicates positive effects via increasing number of contracts with local firms as well as increasing mobilisation of college staff and student projects throughout the programme period. This may indicate increased knowledge and changed attitudes both in the local business community and the colleges.

A key argument in favour of public support programmes is based on notion of impacts, that is, beneficial effects outside the firms or institutions receiving support. We have already pointed to policy learning and changes in the support system as impacts of the three programmes. However, the impact of RUSH may be seen as minor, as long as no summary evaluation and no attempts to diffuse lessons to other state colleges have been carried out.

The evaluation of the NT programme's second phase systematically

tried to detect different kind of impacts. One possible impact takes place through the mobility of personnel, and some employees working on NT-supported projects left to work in other firms. A second impact arises from the establishment of new firms that are in some way linked to 'NT projects', and almost half of the supported firms were involved in some form of spin-off during the second phase of the programme. In a few cases new production technology diffused to other firms in the same sector, giving rise to increased earnings and competitive advantages for several firms.

A key question in TEFT is whether the programme has impacts outside the firms that receive support and infrastructural impacts outside the four focal R&D institutions. As said, the TEFT attachés are supposed to help link firms to other relevant policy tools or R&D institutions, and thereby play a co-ordinating role in the regional support system. TEFT could play such a role since the attachés work proactively by visiting firms and analysing needs and bottlenecks in firms, while the rest of the support system traditionally has been mainly reactive in handling applications from firms. There has thus been some co-ordination between TEFT and a strategic business development programme designed for small firms (FRAM). TEFT recruits firms that have accomplished a FRAM programme and attachés refer to FRAM in their visitations. However, there is a contradiction between the key role of the four institutions on the supply side, and the objective of the attachés to guide the firms to whatever initiatives or institutions are the most relevant.

15. - *Efficiency*

The question of efficiency refers to the costs incurred to run the scheme compared to results achieved. Are the management processes of the scheme effective and the costs well in balance with results? The programmes are considered to be relatively efficient. This relates in particular to TEFT and RUSH, because of a high degree of 'additionality' in these programmes. The programmes activate to a large extent existing resources to increase the effort towards structurally week SMEs and better meet the innovation needs of this kind of firms. In addition, TEFT and RUSH includes efforts and funds generated internally in firms and colleges, meaning that the activity implemented is far higher than the resources coming only from these programmes. TEFT seems also to have achieved a satisfactory degree of effectiveness in implementing the technology projects, reflected in the average share of the firms' contribution

(cash and hours) to technology projects increasing in the period and fare exceeding the target value of 25%.

NT as well, supports only parts of the costs of the projects (50% in most cases), meaning that the programme mobilises resources in firms for innovation projects. However, NT has built up an independent secretariat, which partly compete and partly co-operate with the ordinary support system in Northern Norway. NT increasingly doubles the ordinary system as instruments and working methods in this system have approached NT's innovative way of working. This doubling may be seen to decrease the efficiency of the NT programme in the total support system compared to the first years when NT was more unique.

16. - *SMEs' Innovation Performance*

In the preceding discussion the policy tools are assessed in relation to lessons from theory, their embeddedness in the rest of the support system, the internal coherence of the tools, their results and impacts, etc. A remaining task is to assess to what extent the policy instruments manage to stimulate innovation activity in their target group of firms. Do the policy tools provide the kind of support required for firms' innovation projects?

To answer this kind of question requires in-depth knowledge about how the target group of firms innovate, and about the bottlenecks faced by these firms. The main target group of TEFT and RUSH is non-R&D intensive SMEs, i.e. SMEs with little or no history of carrying out R&D projects. However, the firms may be innovative, but not used to employ research competence and co-operate with R&D institutions in innovation projects. NT has chosen technology based firms as their main target group, i.e. firms that are technology advanced, and with the economic and human resources necessary to carry out development projects. This kind of firms is probably more used to employ R&D resources when innovating. RUSH has regional clusters or specific industrial branches in the regions as their target group. Two main questions are: 1) How does innovation take place in these kinds of firms? 2) What are the most serious problems and barriers to innovation in the firms?

Evaluations have carried out two main kinds of studies to answer these questions; i.e. a statistical analysis based on the Norwegian section of the Community Innovation Survey (CIS II), and case-studies based on personal interviews in samples of firms. The case-studies cover firms and local production systems that constitute important target groups of the

evaluated policy instruments. Thus, we discuss innovation performance in three main kinds of SMEs:

1) Non-R&D intensive SMEs, i.e. the target group of TEFT and RUSH. The case study covers twenty-five firms in the county of Aust-Agder, partly found in the regional cluster of boat-building firms in the county and partly more regionally 'isolated' SMEs.
2) Fish processing firms in Northern Norway. This may be regarded as a low-tech and 'mature' industry, and thus not including the typical target firms of NT. However, fish processing is the largest manufacturing sector in Northern Norway, and in that way it represents an important target group of NT. The industry includes several innovative firms as well.
3) Technology advanced SMEs, where the case studies include about 40 firms in four regional clusters in Southern Norway, i.e. metal products and machinery in Moss, electronics in Horten, mechanical engineering at Jæren and shipbuilding at Sunnmore. These kinds of firms comprises the main target group of NT, although being southern Norwegian companies. Constituting regional clusters, they are the main target group of REGINN as well. These technology advanced firms may also be important as contrasts to the more 'traditional' SMEs found in the other case-studies.

The non R&D intensive SMEs innovate quite differently as they being members of a regional cluster or not. SMEs within the boat-building cluster innovate within a mainly local network of boatyards, constructors, mould-builders and subcontractors. The innovations mainly consist of developing new boat models. This is innovation without R&D; incremental innovations grounded in experience-based competence in the yards and the local production system, supplemented by market information from dealers abroad. The boat building industry has almost no tradition of collaboration with R&D milieus or of using research competence in innovative activity. No local technology centre or service centre has existed; thus, the industry does not constitute a regional innovation system.

In the sample of 'individual' and non R&D-intensive SMEs, innovation activity generally consists of minor alterations, such as further development of existing products, increasing productivity through new methods and equipment, or testing out new markets. The firms tend not to collaborate with R&D milieus, but nevertheless innovation activities are to a large degree carried out in collaboration with outside actors, depending on the need for external expertise, ideas and impulses. The most

common partners for innovation are suppliers of machinery and components and customers, but also designers. These partners are almost without exception found in other parts of the country, indicating an almost complete lack of local collaboration on innovation activities, and reflecting the kind of (regionally 'isolated') SMEs studied.

The fish processing industry in Northern Norway includes a lot of non-R&D intensive firms as well. Besides, Northern Norwegian fish processing firms are generally less innovative than firms in this sector in the rest of Norway. Most firms in the fish processing industry, both in Northern Norway and elsewhere, continuously work to increase efficiency of the existing production and are less actively involved in product development. However, examples of product development exist, in particular in firms with good market contacts.

The technological fundament in Northern Norwegian fish processing firms is seldom based on internal R&D activity, but rather on testing and adaptation of externally developed process technology. New technology and knowledge is constantly spreading within the industry, reducing the incentives for firms to engage in costly innovation projects. Firms often wait for innovations to copy rather than trying to produce new process technology themselves. Innovations to a large degree consist of adjustment of imported technology, where firms main collaborators are foreign equipment and machinery suppliers. Thus, innovations are incremental, with a high degree of adaptation of equipment and machines, and with a high degree of learning by using, interacting and doing. However, firms also take part in or accomplish R&D projects to develop new process technology, often initiated by public programmes and in collaboration with R&D institutions in Northern Norway. Improving production flexibility is one of the most important reasons for innovation activity, as the supply of fish varies considerably between the seasons.

Even if Northern Norway has several institutions (university, colleges and research institutes) with relevant competence, and examples of collaboration between these institutions and fish processing firms exist, it is hard to find an 'operational' regional innovation system including the fish processing industry in the region. The reason is that the scientific infrastructure is generally not seen as important in firms' innovation activity, mainly because of few labours in the firms with higher education to collaborate with R&D milieus, as well as a certain 'cultural' distance.

Technology advanced SMEs are much more involved in co-operation with R&D milieus in innovation projects. However, strictly speaking we have studied two kinds of technology advanced SMEs, some very R&D intensive firms (where firms in the regional clusters of Horten and Jæren

are the empirical cases), and some technology advanced, but still less R&D intensive firms (with Moss and Sunnmøre as empirical examples). The most important innovations in the first kind of SMEs are radical product innovations. Many such firms develop patented products, systems and solutions new to their niche on the world market. This innovation activity mainly takes place in co-operation with national (and international) technological R&D-institutions and with large, mainly national, customers, that act as early and demanding customers. Other advanced firms and suppliers complement the firms' internal competence in innovation projects. Thus, these firms are to a large extent embedded in national or international innovation systems. In addition, much of the innovative activity and learning take place inside the firms, that have large R&D-departments and many engineers, and also in co-operation with other units in the corporations the firms may belong to.

In the less R&D intensive and technology advanced SMEs the most important innovation activity is incremental product and process innovations. Crudely speaking, these include step-by-step improvements, often achieved in the 'daily' work by creative and skilled workers and engineers. This activity leads to products and processes new to the firms, but similar products and solutions may have been developed in other firms. A driving force behind this kind of innovations is to satisfy new demands and needs by customers and users, that to a large extent are located in the same area. By being in regional clusters and in innovative milieus with a lot of formal and informal co-operation, firms also obtain useful feedback and ideas from other local firms.

The two agglomerations of Moss and Sunnmøre reveal examples of radically innovative firms as well. Some firms tend to put more efforts into research and development, to go beyond the mere incremental innovation activities in order to fulfil customers' demand, and suppliers from time to time participate in more radical product development with their customers, which hold large R&D competence. Firms co-operate mainly with national, and sometimes international, R&D institutions, while regional institutions generally do not hold the kind of knowledge that these technology advanced firms require in their innovation activity.

17. - *A General Assessment*

Having the acquired knowledge about firms innovation performance and barriers we can ask: To which degree are the policy tools' objectives, grasp of the problems, means and working methods appropriate in rela-

tion to the innovation barriers and support needs of their target group of SMEs?

The policy tools do not address the common most important innovation barrier in the different kinds of SMEs, i.e. problems in recruiting qualified labour. However, this challenge is specifically dealt with in another policy instrument in Norway (SME competence), signifying the need to co-ordinate several instruments. Lack of capital is also much focused by the ordinary support system. But, to what extent have the policy tools really made allowance for the specific ways different kinds of SMEs innovate, independent of the fact that different innovation needs may also be supported by the rest of the support system?

Focusing first on SMEs in regional clusters, in these cases it is often essential to deal with bottlenecks throughout the local production system. This may mean working with a number of firms, stimulating local learning and competence building within networks of firms and institutions. Thus, the regional dimension of innovation support policy is first and foremost relevant for SMEs in regional clusters, where the regional level is understood as the local production system. An important task in these cases is to raise the innovation capability in the local network of firms and organisations.

'Normal' TEFT projects, with their focus on technology transfer to individual firms, are ill-suited to deal with such problems. TEFT's activities vis-à-vis SMEs in regional clusters should therefore generally be approached differently, as joint projects involving many firms, and in collaboration with local R&D milieus. Such an approach would concur with the realities of innovation activities in particular in non-R&D intensive SMEs in regional clusters and the approach may produce local ripple effects. Alternatively, TEFT projects could aim solely at 'individual' SMEs, which are obliged to co-operate with entities outside of their region. This would mean an even further specification of TEFT's target group, i.e. to stimulate innovation activity and co-operation with national R&D institutions in mainly 'regionally isolated' SMEs.

The RUSH programme on the other hand is more suited to regional clusters, as it focuses on encouraging collaboration between firms and regional R&D milieus (though it may of course in such cases also be important to bring in outside expertise). The regional emphasis in RUSH is important when SMEs in regional clusters is the main target group. These firms employ different regional resources when innovating, and improvement of these resources may strengthen firms' innovation capabilities. Lack of co-operation between regional actors is a barrier to innovation in some regional milieus as well. Thus, the focus in RUSH in

stimulating regional innovation co-operation is relevant from the observed needs and barriers in SMEs in regional industrial milieus. Although the aim should not necessarily (and in most cases not at all) be to create 'formal', regional innovation systems, the strengthening of regional resources may be of great significance for SMEs' innovation capability.

The empirical analyses further underline the fact that SMEs can be innovative and competitive despite not carrying out R&D or indeed having contact with R&D milieus (as revealed in the studies of 'traditional' SMEs). Firms do however collaborate extensively on innovation, but they tend to make use of their business network as well as independent designers and consultants. Much technology comes to the firm in 'embedded' forms, in particular from suppliers of equipment and components. Thus, the firms do not appear to be in dire need of R&D inputs in order to carry out their 'daily' innovations. The firms have built up significant internal, often informal competence bases which they supplement when collaborating with external actors. These 'daily' innovations are the ongoing incremental changes to products and production processes which are essential for firms' long-term competitiveness, underlining the fact that innovation activity consist of much more than R&D.

The point of 'innovation without R&D' does not emerge from the understanding in TEFT and RUSH of the issues; no distinction is made between types of innovation, nor is the point made that R&D activity and R&D collaboration are not equally relevant to all types of innovation activity. NT, on the other hand, takes account of the differing innovation needs of firms in providing an appropriately varied set of instruments and actions. NT offers all-round support to firms; financial support, advice and guidance in many fields, as well as finding partners for co-operation on projects. NT includes other instruments seen as important for supporting innovation activity in SMEs as well, e.g. active follow-up of projects, flexible use of instruments and a long-term nature of NT's connection with firms. Small firms, in particular, may require advice and guidance during the course of a project.

The analyses of innovation activity in SMEs reveal, however, a need for increased R&D at times of substantial change, such as implementation of new moulding techniques in the boat building industry (chapter 6). It is often the case that experience-based competence are insufficient to deal with such substantial changes, and firms often need to bring in expertise from outside their business networks. The majority of unsuccessful innovation projects registered by the group of non-R&D intensive

firms in chapter 6 arose from situations where the firms experimented with products at the margins of their technological or market competencies. So whilst firms manage to carry out smaller innovations on the basis of internal competence and external networks, this is often insufficient to meet the demands of larger innovation projects. In such cases firms need to bring in impulses and competence from outside their business network – pointing to the relevance of brokers like the TEFT attachés.

However, advanced research expertise is often unnecessary as specialised consultants are often able to do the job equally well, at least in non-R&D-intensive SMEs. In many 'individual' SMEs, other than the four R&D institutes focused in TEFT can also contribute a great deal, as can industry research institutes (cf. chapter 6). Clearly, however, increasing R&D levels and R&D collaboration by SMEs may represent a potential for greater innovation activity. Thus, the lack of professional technological and administrative expertise has clearly been a major bottleneck for the boat building industry for a long time.

Nevertheless, it seems important for the TEFT programme to clarify the requirements of different kinds of SMEs regarding use of R&D. The SMEs that are the most frequent users of research competence in national R&D-institutes, as technology advanced SMEs analysed in chapter 7, do not need TEFT as an intermediary. These firms most often contact relevant R&D-institutes on their own. SMEs with low R&D-intensity and little tradition in the use of research competence, also need to bring in expertise from outside their business networks to deal with more substantial changes. However, as said, advanced research expertise is often unnecessary as specialised consultants are often able to do the job equally well. Thus, it is nor inevitable that these kind of SMEs need the policy tools in the TEFT programme so much. Co-operation with a R&D-institution could, however, whet the appetite for more collaboration with R&D milieus – an important objective of the TEFT programme.

The NT programme has technology advanced firms or the 'best' Northern Norwegian firms as its main target group. While the fish processing industry includes several innovative firms, this important sector of the Northern Norwegian economy is not seen as particularly advanced, and many firms are also characterised by a weak financial position and a lack of human resources to carry out innovations. This leaves large part of the fish processing industry outside NT's main target group of firms. Thus, the industry has a much lower share of NT funds than of employees or production value in Northern Norway . Even though it may be important for an innovation support programme to identify and support the 'innovative core' of firms most capable of carrying out in-

novation activity, it may lead to potential problems if large part of the region's most important industrial sector is left outside the programme. It could further strengthen a tendency towards a dual economy, i.e. the 'mature' and traditional fish processing industry on the one hand, and a more advanced mechanical engineering, information technology and consulting sector on the other hand. An important aim could rather be to make the traditional sector more advanced, innovative and competitive. This is, however, to a certain extent made allowance for in the NT programme, adapting its criteria and support to the special characteristics of different industries.

In the fish processing industry, it seems of general importance for firms to better market contacts and increase their market competence. Traditionally, NT is oriented towards technology projects, and only supports marketing of products and process technology developed by former support from the programme. Several fish processing firms, however, would need new marketing effort as an important innovation activity in itself, and as a stimulus for implementing product development. Thus, the fish processing industry may need a stronger emphasis on market information and strategy development as well as recruiting and keeping qualified labours, than the 'normal' NT project. Thus, a general conclusion from the discussion of empirical relevance is that support agencies need to differentiate instruments and working methods more strongly according to types of SMEs and according to different kinds of innovations.

18.- *Good Practice Policy Lessons*

The ultimate objective of the SMEPOL project is to identify guidelines for good practice innovation support policies designed to meet the need of different types of SMEs. We approach this task by evaluating current policy tools; examining to what extent these tools reflect recent lessons from research on innovation and policies, are appropriate to innovation needs in different types of SMEs etc. Then, which lessons of good practice can be drawn from the evaluation of TEFT, RUSH and NT?

As a first policy lesson, we want to underline the importance of the interactive perspective in the design of innovation policy tools aimed at SMEs. Innovation activity in firms occurs through mutual information exchange between actors on different geographical levels. Different kinds of competence are used and connected; at users, producers, suppliers and R&D-milieus. The interactive innovation model reflects very well how

innovation processes occur in SMEs, thus this model forms a fruitful basis for the design of innovation policy aimed at SMEs.

It is not a matter of course that policy tools are designed in agreement with the interactive innovation model. At the end of the 1980s, 12 regional technical and mercantile competence centres were started in Norway. These centres became a complete failure seen in relation to the objective of creating independent and self financed centres within three years. In the light of belated wisdom, one could strongly argue that this failure to a large extent reflects the use of the linear innovation model as the basis for designing and implementing the competence centres. Knowledge and problem solving were seen as only flowing from R&D milieus to peripheral SMEs, without examining the real innovation needs in the target group of firms.

Further, the interactive model points to the significance of innovation systems. This notion is based on the idea that the overall innovation performance of an economy to a large extent depends on how firms interact with other firms, research institutions, the government sector etc. in interactive learning and innovation processes, and not only on how individual firms perform (although firms' internal competence and attitude are also important). A second policy lesson, however, is that the concept of innovation system should be understood mainly as a political-economic concept, where the creation and development of innovation systems comprise negotiation and learning, including exerting power, influence and trust. The lesson from RUSH in designing innovation systems is to stimulate the conditions for developing optimal contractual relations through integrative negotiations, in which the parties engage in processes that are regionally embedded and produce vital additionalities in the configuration at hand.

A third good practice policy lesson refers to context sensitivity, i.e. to adapt tools and strategies to different circumstances, for example to shape tools differently to suit different kinds of firms and industrial milieus. In some cases it is important that the regional level participates in the design of innovation strategies, as this level has the best knowledge of the local industry. The regional level is to a large extent activated in the RUSH and especially the REGINN programme, where counties should initiate concrete policy tools to stimulate innovation activity in particular sectors or clusters in their area.

As seen in RUSH, however, the ability to develop regional 'models' is often highly dependent upon national regulations, constraints and incentives. Simultaneously, RUSH reveals that deficiencies in knowledge or innovation system hardly can be solved only by state level pro-

grammes that include some co-ordination mandate. Co-ordination will often be better if policies and instruments are integrated at the level of execution, i.e. on some regional level.

A fourth policy lesson concerns learning in the support system, both at the level of the policy system, instruments, firms and R&D institutions. The three policy tools have organised a systematic evaluation and learning process, and objectives, means and activity have changed during the tools' 'life'. The experimental programme of RUSH has strangely enough been least evaluated. Further, case handlers and technology attachés have organised forums for information exchange, co-ordination and learning. Learning on firm level has been least systematised and organised into separate instruments. Learning in firms mainly takes place as learning by doing in projects.

Still another policy lesson concerns the receiver oriented and proactive working methods of the policy tools in order to understand and respond to innovation needs in their target group of firms. The tools evaluated are all proactive by visiting firms and actively recruiting firms to be supported. TEFT's technology attachés may be seen as prototypes in a proactively working method. However, the attaché role demands persons with experience, all round knowledge and abilities to come into contact with different kinds of individuals. TEFT attachés are typically between 45 and 60 years with a long experience from both industry and research institutes.

Sixth, upgrading of regional recourses and stimulation of regional co-operations on innovation are relevant policy tools, in as much as firms often use different resources in the regional industrial milieu when innovating. Important regional recourses are local combinations of product, technology and sector specific knowledge; partly produced and maintained through local learning processes, occurring inside firms, in collaboration between firms and with other local (and external) actors. Learning and co-operation are stimulated by the work of some local organisations. This applies, however, to SMEs in regional clusters, but not to the 'isolated' SMEs that have to collaborate with actors in other parts of the country. Thus, one have to restrict the policy ideas of strengthening the regional innovation system, establishing local innovation centres and so on first and foremost to regional clusters of firms. The fish processing industry in Northern Norway is mainly part of an international innovation system regarding process technology, but also in this case a strengthening of co-operation between local firms and institutions could stimulate some innovation activity.

Another policy lesson concerns the fact that – even if innovation to a

large extent is a local and regional phenomenon – the regional level is not always sufficient in innovation processes, even for SMEs situated in an innovative regional cluster. The reason is that firms very often need to co-operate with national and international actors with top competence in the firms' core technologies. This demonstrates the importance of national innovation systems – the existence of world leading national research groups – also for innovation processes in SMEs in regional clusters. However, experience shows that leading global niche producers often have to co-operate with international R&D-milieus to fill their need for relevant research competence, that neither is found in the national nor the regional innovation system. Although firms often have established contact with relevant R&D-milieus on their own, local network organisations may be one way for firms to bring in external competence. Organisations have to a certain extent acted as bridgeheads for contact with national and international R&D-institutions and suppliers of equipment. This lesson also points to the significance of broker programmes like TEFT.

KEITH SMITH

LE RIFORME DEGLI STRUMENTI E DELLE POLITICHE PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE IN ITALIA ED IL CASO DEL MEZZOGIORNO

L'attenzione e la ripresa del dibattito sulle politiche per l'internazionalizzazione e, più in generale, sulla politica economica estera (PEE) del nostro paese sono fenomeni abbastanza recenti, e si sono sviluppati in parallelo all'avvio di un ampio processo di riforma delle istituzioni e dei meccanismi ad essa preposti. Ad alcuni atti concreti del 1997, dal rifinanziamento della Legge Ossola alla riforma dell'Istituto per il Commercio Estero (ICE), ha fatto seguito negli ultimi due anni una radicale revisione della normativa per il commercio estero, che ha investito istituzioni, centri di programmazione ed enti di gestione. Accanto alla rinnovata attenzione per gli strumenti e le politiche per l'internazionalizzazione delle imprese italiane all'estero, si è inoltre avviata una vasta riflessione sull'importanza delle politiche di attrazione degli investimenti esteri in Italia e sulla necessità di valorizzazione del territorio.

Ciò che sta avvenendo nel nostro paese, d'altra parte, è tanto più rilevante in quanto s'inserisce in un insieme di cambiamenti più generali in Europa, che investono le politiche economiche estere di pressochè tutti i maggiori paesi. Politiche di sostegno all'internazionalizzazione delle singole imprese si stanno trasformando in politiche volte a favorire l'internazionalizzazione di interi sistemi territoriali nazionali, promuovendo una loro presenza e visibilità economica all'estero e dall'estero.

In questa prospettiva, si propone nelle pagine seguenti una rilettura dei vari passaggi che hanno caratterizzato nel tempo le politiche per l'internazionalizzazione attuate nel nostro paese, individuando tre fasi "storiche" principali. Tale rilettura aiuterà a meglio interpretare le tendenze e le politiche attuali, sì da trarne considerazioni e riflessioni sulla competitività del sistema-Italia nel suo complesso. Le valutazioni sulle nuove politiche per l'internazionalizzazione, per i servizi reali e per l'attrazione degli investimenti, saranno accompagnate da valutazioni specifiche relative all'efficacia delle stesse politiche nel caso del Mezzogiorno o, meglio, dei vari Mezzogiorni del nostro paese.

1. - La nuova fase delle politiche per l'internazionalizzazione: le politiche di sistema e le caratteristiche in Europa

La spinta maggiore ai cambiamenti delle politiche per l'internazionalizzazione verificatisi in questi anni in tutti i maggiori paesi viene dalle nuove sfide ed opportunità legate al processo di globalizzazione in atto. Ad una più intensa concorrenza tra imprese si è, in effetti, associato un più acceso confronto tra sistemi-Paese, caratterizzati da diverse strutture manageriali, meccanismi di intermediazione finanziaria, relazioni industriali, assetti istituzionali che competono, soprattutto, sul fronte delle nuove localizzazioni produttive e dei servizi (Guerrieri, 1997; Guerrieri, Rossi, 2000).

Le nuove sfide poste dal mercato globale comportano decisioni politiche a livello internazionale che sono influenzate, in misura crescente, da fattori economici. Posti di fronte alla crescente relativa inefficacia delle politiche economiche nazionali di stampo più tradizionale, i paesi avanzati cercano di rispondere a queste nuove sfide con la formulazione di strategie di politica economica estera orientate a sostenere, a livello globale, gli interessi di tipo sistemico, in una logica nuova di "sistema-paese".

Va letta in questa direzione l'utilizzazione, nel periodo più recente, da parte di molti paesi europei di una gamma assai ampia di politiche e strumenti diretti a promuovere e sostenere sia la presenza internazionale delle imprese che la capacità d'attrazione di nuove localizzazioni produttive da parte dei singoli sistemi territoriali. Tutto ciò viene spesso inserito all'interno di un disegno strategico complessivo di diplomazia economica, volto all'acquisizione di vantaggi di carattere produttivo e/o commerciale.

Il nuovo corso delle politiche per l'internazionalizzazione che sta caratterizzando tutte le economie più avanzate, rappresenta, dunque, un passaggio complesso, che è assai difficile da realizzare, in assenza di modelli precostituiti. I singoli paesi stanno rispondendo a problemi comuni di carattere globale con un ventaglio di approcci e soluzioni assai eterogenee, per certi versi anche molto sperimentale, ispirato alla comune finalità di rafforzare la proiezione esterna dei loro sistemi-paese. Ma al di là delle diversità di approcci, possono essere individuate alcune caratteristiche comuni nelle trasformazioni in corso delle politiche dei maggiori paesi. Si possono riassumere, pur con un grado d'astrazione e discrezionalità non indifferenti, nelle cinque seguenti tendenze:

1. La saldatura sempre più marcata tra politiche commerciali più tradizionali da un lato, orientate a sostenere le esportazioni attraverso i clas-

sici strumenti finanziari ed assicurativi, e politiche di supporto all'internazionalizzazione delle imprese dall'altro, volte a promuoverne, sotto varie forme, una stabile presenza sui mercati internazionali.

2. La forte crescita del ruolo dei servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese, attraverso un innalzamento dello standard qualitativo delle informazioni, un adattamento continuo degli strumenti di promozione, assistenza e formazione alle esigenze mutevoli del mercato e della competizione globale.

3. Un decentramento funzionale e territoriale, sempre più spinto, nella gestione delle politiche e degli strumenti di sostegno sia finanziario sia reale, con il fine di interpretare al meglio le esigenze articolate e complesse di un tessuto imprenditoriale sempre più proiettato all'esterno, ma con un rinnovato radicamento sul territorio.

4. La crescente attenzione alla valorizzazione economica del territorio quale fattore strategico nella competizione globale, attraverso politiche ed interventi di varia natura e a più livelli (nazionale, regionale, locale), volti a sviluppare e rafforzare le capacità d'attrazione dei nuovi prodotti e servizi, all'interno di processi d'internazionalizzazione passiva. Tutto ciò in un'interazione ed integrazione crescente tra politiche commerciali e politiche industriali dei singoli paesi.

5. La riaffermata necessità, anche in processi di gestione delle politiche sempre più decentrati e modulari, di un centro strategico di programmazione e monitoraggio delle stesse politiche e strumenti d'intervento. Tutto ciò per meglio fronteggiare ed utilizzare le molte opportunità e condizionamenti provenienti dai diversi livelli – multilaterali, regionali e bilaterali – che nell'era della competizione globale caratterizzano il confronto tra politiche e sistemi nazionali.

Le cinque tendenze generali che abbiamo sopra schematicamente riassunto, caratterizzano nella fase attuale, pur se in forme e intensità diverse, pressochè tutti gli approcci e gli interventi seguiti dai maggiori paesi in tema di politiche di internazionalizzazione.

2. - L'esperienza dell'Italia: l'evoluzione delle politiche per l'internazionalizzazione ed il processo di riforma

I cambiamenti in atto nelle politiche per l'internazionalizzazione dei maggiori paesi possono e, in qualche misura devono, interessare da vicino il nostro paese. Non vi è dubbio che anche per l'Italia sia importante arrivare ad utilizzare strumenti e strategie per l'internazionalizzazione orientate al perseguimento d'interessi globali del nostro sistema-paese. In

passato, sono in molti a riconoscerlo, tutto ciò è avvenuto poco e male. La proiezione all'estero dell'economia italiana, per molti versi assai positiva a livello di impresa, ha fatto leva soprattutto su singoli consolidati punti di forza del nostro sistema produttivo, in un quadro tuttavia di eccessiva frammentazione e relativa inefficacia delle politiche per l'internazionalizzazione.

Per colmare tali lacune anche l'Italia, come e più di altri paesi europei, dovrà saper sviluppare e gestire il passaggio graduale da politiche per l'internazionalizzazione incentrate prevalentemente sulle esportazioni, a misure ed interventi più complessi, connessi ai livelli più avanzati del processo d'internazionalizzazione. La sfida è arrivare a predisporre una rinnovata gamma di politiche e strumenti, coordinati fra loro e con le politiche economiche più generali.

Per molti versi, tale passaggio è già in corso. Ma sui tempi e sulle modalità del suo svolgimento si può e si deve intervenire. A questo riguardo è utile riassumere brevemente, qui di seguito, l'evoluzione delle politiche per l'internazionalizzazione e della strumentazione utilizzata nel nostro paese negli ultimi tre decenni, individuando tre grandi periodi da mettere in relazione ad altrettante fasi evolutive della collocazione internazionale delle imprese e del sistema produttivo italiani.

La *prima fase* coincide, più o meno, con il periodo che va dagli anni '70 alla prima metà degli anni '80 ed è contrassegnata da una presenza all'estero eminentemente commerciale delle nostre imprese. E' una fase di relativo successo delle nostre esportazioni caratterizzata da una struttura dicotomica-dualistica del sistema produttivo e tecnologico italiano. I punti di forza di quest'ultimo si concentrano nei settori tradizionali e della meccanica strumentale a forte diversificazione d'offerta, dove è predominante la piccola e media impresa (PMI), spesso localizzata in distretti industriali del centro-nord-est d'Italia. Punti deboli di tale specializzazione si accorpano sia in settori ove predominano spesso imprese di grandi dimensioni, ad elevate economie di scala (chimica, elettronica di consumo, etc.), che in settori ad elevato contenuto tecnologico e di Ricerca e Sviluppo (Guerrieri, Milana, 1990). Le altre forme d'internazionalizzazione delle imprese, quali gli investimenti diretti e le alleanze internazionali, giocano un ruolo del tutto marginale in questi anni, fatti salvi i casi di alcune grandi imprese italiane, peraltro non sempre di successo.

Sul piano delle politiche, è una fase caratterizzata, soprattutto, da una politica di supporto all'esportazione, attraverso i classici strumenti di assicurazione e credito all'export (Legge Ossola, 277/77). La Legge Ossola era nata con l'obiettivo ben più ambizioso di sostenere le operazioni con

l'estero delle aziende italiane attraverso un vero e proprio pacchetto integrato di strumenti finanziari, coordinati fra loro da un centro di regia politica. Ma tale coordinamento istituzionale, cui era preposto fino al 1993 il Comitato Interministeriale per la politica economica estera (CIPES), fallisce ben presto. Sono invece rimaste, sino alle recenti riforme, le attività tradizionali della Sezione Speciale per l'Assicurazione del Credito all'Esportazione (SACE) e l'erogazione di agevolazioni finanziarie all'export tramite il Mediocredito Centrale.

Con riferimento a questa prima fase, se vanno certamente sottolineati i "circoli virtuosi" che hanno interessato la parte più dinamica delle nostre imprese, quella occupata dalle piccole e medie, e che hanno dato origine alle positive performance commerciali prima sottolineate, è importante altresì mettere in luce i limiti che, sin d'allora, caratterizzano la struttura produttiva italiana nel suo complesso (Guerrieri, Milana, 1990). Il limite più vistoso è senza dubbio rappresentato dalle diffuse fragilità organizzative e finanziarie di molte grandi e medie imprese operanti nei settori più dinamici e ad elevate economie di scala. Un'altra diffusa carenza è il grado assai limitato di internazionalizzazione delle imprese in generale al di là della loro proiezione commerciale, anche delle imprese più dinamiche. Di qui la necessità di una diversificazione degli strumenti a disposizione dell'attività internazionale soprattutto delle PMI, volta a supportare una loro presenza più stabile sui mercati internazionali e che viene avviata a partire dalla seconda metà degli anni '80.

La *seconda fase* copre un periodo che va, all'incirca, dalla seconda metà degli anni '80 ai primi anni '90, e culmina con la fuoriuscita dell'Italia dal sistema monetario europeo (SME) e la forte svalutazione della lira. Le esportazioni dell'Italia vivono un periodo di relativa difficoltà. La causa è, soprattutto, ma non soltanto, una politica del tasso di cambio «forte» volta a difenderne la parità nominale all'interno dello SME, e che finisce per determinare una graduale ma significativa rivalutazione della lira in termini reali, visto il differenziale d'inflazione a nostro sfavore nei confronti dei maggiori partner europei, ed in primo luogo della Germania. E' in questa fase che comincia a svilupparsi un altro aspetto dell'internazionalizzazione delle nostre imprese, sotto forma di investimenti diretti all'estero (IDE) e di altre forme di presenza internazionale quali accordi ed alleanze con imprese estere. Tale processo è alimentato da alcuni gruppi ed imprese di media dimensione presenti nei settori di forza della nostra specializzazione ed è poi rafforzato da altri significativi casi di internazionalizzazione di PMI, soprattutto con le iniziative di espansione produttiva e commerciale nei paesi dell'est Europeo nei primi anni Novanta.

Sul fronte delle politiche, questa seconda fase, anche in risposta alle trasformazioni della presenza all'estero delle nostre imprese, è caratterizzata dal graduale passaggio da una situazione di coesistenza di varie tradizionali tipologie di sostegno all'export ad una diversificazione dei servizi pubblici offerti, mirati ora a sostenere livelli crescenti di internazionalizzazione, quali: la delocalizzazione produttiva; l'acquisizione di imprese estere; la costituzione di società consociate e miste; le operazioni di trasferimento tecnologico. Di fatto, la scelta del legislatore sembra privilegiare in questi anni il supporto alla creazione di società miste, viste come la scelta strategica vincente soprattutto per le piccole e medie imprese italiane (Falautano, 1997).

In sintesi, e attraverso una sommaria lettura della sequenza cronologica della strumentazione approntata, il sostegno finanziario pubblico all'attività internazionale delle imprese è andato estendendosi dalle operazioni di mera esportazione a quelle di penetrazione commerciale (Legge 394/81), di lancio all'estero di consorzi-export di PMI (Legge 83/89), sino alla partecipazione alle gare d'appalto internazionali (Legge 304/91). Nello specifico del sostegno all'internazionalizzazione, inteso quale concessione di finanziamenti e/o partecipazioni alle società miste, sono stati da una parte potenziati i canali della cooperazione allo sviluppo (con la Legge 49/87), dall'altra predisposti nuovi strumenti rivolti soprattutto alle PMI e gestiti dalle finanziarie Simest e Finest, sino alle recenti riforme, in parallelo con l'attività di finanziamento del Mediocredito (Leggi 100/90, 19/91, 317/91). Tali strumenti finanziari, nonostante alcune disfuzioni, hanno rappresentato un sostanziale salto qualitativo nell'offerta potenziale di supporto pubblico: da erogatori di incentivi finanziari a fornitori di un'assistenza tecnico-economica ad ampio spettro, gli istituti finanziari hanno cercato di trasformarsi in veri e propri "centri di servizi", per un sostegno a tutto campo dei vari livelli di internazionalizzazione [1].

[1] La tendenza a privilegiare forme di sostegno ai *network* transnazionali tra imprese si è manifestato nello stesso periodo anche a livello comunitario, ove sono stati attivati programmi di sostegno allo sviluppo del settore privato, in particolar modo delle PMI. Grazie ad essi varie imprese italiane hanno ottenuto sostegno finanziario soprattutto nella fase di studio di fattibilità degli investimenti all'estero e, in altri rari casi, anche nel finanziamento della società mista. Tali programmi, simili nei meccanismi -le cosiddette *facilities*-, sono stati differenziati per focalizzazione areale, sino al più recente programma JEV; si ricordano, tra gli altri, il *Joint Venture Phare Programme* (JOPP-JOP), indirizzato ad operazioni nei PECO, l'*European Community Investment Partners* (ECIP), rivolto ad Asia, America Latina e Mediterraneo.

Tale fase d'internazionalizzazione è risultata, però, condizionata da due ordini di problemi. Il primo risiede nella struttura e nella mentalità dell'imprenditoria italiana, ancora troppo viziata da pretese di assistenzialismo pubblico. Il secondo riguarda la gestione stessa degli strumenti, bloccati sia da eventi a monte[2] sia da meccanismi di gestione farraginosa a valle[3]. Il tutto reso ancor più difficoltoso da una mancanza di linee-guida delle politiche italiane per l'internazionalizzazione, per cui ogni strumento finiva, di fatto, per agire in maniera autonoma rispetto all'insieme.

Per riassumere, vari strumenti di intervento sono messi in campo in questa seconda fase a testimonianza di uno sforzo di differenziazione delle forme di sostegno pubblico all'internazionalizzazione da parte del legislatore. Tali strumenti, tuttavia, non si sono rivelati sempre aderenti alle esigenze reali delle imprese, soprattutto nel caso delle PMI, date la loro gestione frammentata e le frequenti inutili duplicazioni, imputabili anche alla carenza di programmazione e di regia strategica complessiva.

La *terza fase* prende avvio all'indomani della svalutazione della lira e copre la seconda metà degli anni '90 e culmina con l'introduzione dell'Euro. E' una fase caratterizzata all'inizio da una nuova forte espansione della presenza commerciale all'estero delle nostre imprese aiutata anche, ma non soltanto, dal forte deprezzamento della nostra moneta. Quest'ultimo serve a ridare slancio alle imprese dei settori che rappresentano da sempre i tradizionali punti di forza della specializzazione dell'apparato produttivo italiano (meccanica strumentale), con fenomeni diffusi di *upgrading* tecnologico, produttivo ed organizzativo. In questi comparti, predominanti, come si è detto, sono state e sono le imprese di piccole-medie dimensioni, con elevata propensione all'introduzione di innovazioni incrementali di processo e di prodotto, e fortemente concentrate a livello territoriale nel centro-nord-est dell'Italia. Anche grazie al ristagno della domanda interna le esportazioni di questi settori producono crescenti ed elevati avanzi nella bilancia commerciale italiana situandoci subito dopo il Giappone, a livello mondiale, nella graduatoria dei paesi a più elevato surplus commerciale. Ma al di là di tali risultati positivi, la collocazione

[2] Si veda il caso dell'esaurimento dei fondi della parte agevolativa della Ossola.

[3] Si possono citare vari esempi: le difficoltà nell'accedere alle assicurazioni degli IDE previste della Sace; il vincolare l'accesso ai finaziamenti della Legge 100/90 da parte del Mediocredito all'avvenuta delibera della partecipazione Simest; la richiesta di idonee garanzie alle PMI sotto forma di fideiussioni bancarie; la stessa limitazione degli interventi di finanziamento ad un'unica tipologia di investimento estero, quale la società mista.

internazionale delle nostre imprese nel suo complesso rivela, anche in questa fase, una serie di ombre oltrechè le luci prima ricordate.

In primo luogo si rafforzano tutte quelle peculiarità, assai note, del modello di specializzazione produttivo-tecnologica dell'Italia e delle specifiche modalità d'inserimento internazionale della nostra industria rispetto ad altri partner europei e/o ad altri paesi più industrializzati. I punti di forza restano concentrati nei settori tradizionali e della meccanica strumentale (beni di consumo e macchine utensili ed industriali), mentre quelli di debolezza sono accorpati sia in settori ove predominano le imprese di grandi dimensioni e forti sono le economie di scala, sia nei settori in cui il contenuto tecnologico e di Ricerca e Sviluppo è più elevato (Guerrieri, 1998). Sono noti i limiti di una tale specializzazione e che si possono riassumere in: una decisa insufficienza dell'attività innovativa delle nostre piccole e medie imprese, che assume per lo più carattere incrementale ed è rappresentata prevalentemente da innovazioni di processo incorporate nei beni capitali; diffuse fragilità dal punto di vista organizzativo e finanziario in molte delle piccole e medie imprese operanti nei settori più dinamici; ruolo prevalente dei fattori di costo-prezzo, quali in primo luogo quello del lavoro, rispetto a fattori non di prezzo quali la capacità innovativa (Guerrieri, 1998). La svalutazione della lira non ha certo rimosso, né da sola sarebbe stata in grado di rimuovere, tali debolezze strutturali ereditate dal passato. Il caso del Mezzogiorno è emblematico, come evidenziato nei capitoli di Manzocchi e di Lolli in questo numero: da una parte aumentano le esportazioni e tra il 1990 ed il 1996 la struttura esportativa del Sud appare convergere con i modelli di esportazione del Nord d'Italia; dall'altra emergono sempre di più disomogeneità e divaricazioni all'interno dello stesso Mezzogiorno, con le regioni del Sud del Mezzogiorno legate a modelli di specializzazione e settori in declino ed un Nord-dorsale adriatica in pieno rilancio.

Le fragilità sistemiche soprarichiamate si riflettono in un inserimento delle nostre imprese sui mercati internazionali ancora fortemente basato sull'esportazione di beni e poco sostenuto da una reale e diffusa internazionalizzazione delle strutture produttive e commerciali. Il grado di internazionalizzazione complessivo del nostro sistema produttivo, nonostante i progressi registrati nella prima parte degli anni'90, resta, in effetti, ancora basso, in particolare relativamente ai nostri maggiori concorrenti europei (Germania, Francia, Paesi Bassi, Gran Bretagna).[4] Se

[4] Italia Multinazionale 1998 (1999), tabella 1.4.

guardiamo agli IDE, ad esempio, si rileva un andamento crescente nella prima parte degli anni '90, seguito da un'inversione di tendenza e da una recente ripresa nel biennio 1997-1998 (UNCTAD, 1998 e 1999). E pressoché tutti i settori sembrano esserne stati interessati. Forti ritardi persistono invece nell'attrazione di investimenti diretti dall'estero in Italia (UNCTAD, 1999).

Sul fronte della proiezione internazionale della nostra economia ed in un'ottica di medio-lungo periodo tutto ciò potrebbe significare un pericoloso ripiegamento del paese su strategie d'internazionalizzazione tradizionali, troppo mercantili, non in grado di cogliere le nuove opportunità offerte dal mercato globale. Se si ritiene, com'è giusto fare nella fase di competizione globale in corso, che l'internazionalizzazione sia occasione e fonte di acquisizione di nuovi vantaggi competitivi, allora tale rischio non può non destare preoccupazione.

Si può allora comprendere perché, anche in questa fase più recente di relativo indubbio successo della presenza commerciale delle nostre imprese, non siano divenute meno necessarie ed urgenti politiche di sostegno e sviluppo all'internazionalizzazione. A partire dalla seconda metà degli anni '90 e con intensità crescente nell'ultimo triennio, si sono così intensificati gli interventi e le proposte di riforma delle politiche e degli strumenti per l'internazionalizzazione, con una particolare enfasi questa volta sulle riforme strutturali e dell'impalcatura istituzionale, accanto a radicali revisioni della strumentazione. Tale processo di radicale riforma rappresenta il primo vero tentativo di coordinare in Italia iniziative per l'internazionalizzazione e per il rafforzamento delle diverse aree territoriali (con iniziative specifiche per le are depresse), accompagnato da meccanismi di decentramento funzionale. E' utile qui di seguito elencare i più importanti interventi realizzati nel corso dell'ultimo biennio.

In direzione di un generale decentramento funzionale sono andate le Leggi 59/97 e 127/97, comunemente definite "Leggi Bassanini 1 e 2": la "regionalizzazione" di alcune funzioni finora attribuite allo Stato è di fatto in via d'attuazione grazie allo strumento dei decreti delegati; per ciò che attiene il commercio estero sono specificate le materie in cui lo stato e le regioni svolgono funzioni concorrenti e quelle delegate alle regioni.

La scelta del Legislatore di affidare a deleghe al governo e ad iniziative ministeriali (ex articolo 11 della L. 59/97) il ridisegno della struttura e del funzionamento del sistema amministrativo ha inciso su molti specifici comparti della PEE italiana. Dal 1° gennaio del 2000 è divenuta operativa la nuova matrice organizzativa interna di tipo "misto" del Ministero degli Affari Esteri, incentrata sull'introduzione di di-

rezioni geografiche accanto a quelle settoriali, con il mantenimento di una Direzione Generale di tipo economico per rafforzare la diplomazia economica.

Altri Ministeri sono stati investiti da un'ondata rinnovatrice, a partire dal "nuovo" Ministero del Tesoro (dato dall'accorpamento dei dicasteri del Tesoro e del Bilancio e Programmazione Economica); quest'ultimo risulta fortemente coinvolto nei processi di valorizzazione stessa del territorio nazionale, con evidenti riflessi sulle politiche di gestione dei fondi comunitari (in esso è la "cabina di regia") e di attrazione dei flussi di investimento, ivi compresi quelli in entrata dall'estero.

La stessa struttura della Presidenza del Consiglio è in fase di ridefinizione, con il Dlgs 303/1999, in vista del potenziamento del suo ruolo d'impulso della politica estera, ivi ricompresa la politica economica estera.

Dal punto di vista delle politiche per l'internazionalizzazione, senza alcun dubbio, uno degli elementi centrali del processo di razionalizzazione avviato è rappresentato dal decreto legislativo 143/98 di iniziativa del Ministro per il Commercio con l'Estero: esso ha rivoluzionato l'intero comparto del commercio estero addentrandosi nel settore delle politiche per l'internazionalizzazione. Il Mincomes viene di fatto ad assumere un ruolo di impulso in tali politiche, grazie alla Presidenza della Cabina di regia appositamente creata nel CIPE (tecnicamente definita V Commissione CIPE per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero) e alla predisposizione al suo interno di una apposita struttura per il supporto tecnico istruttorio delle materie di competenza della Commissione.

Infine va menzionato il decreto legislativo 123/98, di iniziativa del Ministro dell'Industria, nato anch'esso sotto l'egida della riforma Bassanini e con impatto sulle attività internazionali delle imprese: le sue disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese sono mirate alla tempestività e trasparenza delle procedure burocratiche.

Tra i decreti delegati nati sotto l'egida del riordino Bassanini ed in attesa di regolamenti attuativi, il Dlgs 300/99 è definibile "di contesto" in quanto teso a ridisegnare "il nuovo assetto delle strutture del governo centrale". I Ministeri vengono ridotti a 12 e quelli più direttamente coinvolti nella gestione delle politiche per l'internazionalizzazione e più in generale della PEE italiana sono così collocati: *Ministero Affari Esteri*, che resta immutato; i due Ministeri "Economici", il *Ministero per le attività produttive* (che accorpa Industria, Commercio Estero, Comunicazioni e Dipartimento del Turismo) ed il *Ministero dell'Economia* (Tesoro,

Bilancio e Finanze).[5] Al *Ministero per le Attività Produttive* sono espressamente attribuite le funzioni in materia di commercio con l'estero e internazionalizzazione (articolo 29) nonché lo sviluppo del sistema produttivo (incluse le previsioni specifiche per il Mezzogiorno). Vi sono inoltre due Superministeri del "territorio", *Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio* e *Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti* e sono istituite Agenzie che derivano, sulla base della legge di delega, dalla soppressione o dall'accorpamento di strutture ministeriali e di altre strutture pubbliche.

Accanto a tali revisioni del disegno complessivo e dell'impalcatura macro-istituzionale, ne sono seguite in parallelo altre, di altrettanta importanza, a livello sia delle istituzioni e delle agenzie operative incaricate di gestire i meccanismi per l'internazionalizzazione sia degli strumenti stessi. Nei primi mesi del 1997 sono avvenute in parallelo le riforme del principale ente erogatore di servizi reali, l'Istituto per il Commercio Estero, con la Legge 68/97, e dei meccanismi di agevolazione finanziaria delle esportazioni, attraverso il decreto del Ministro del Tesoro di rilancio della sezione creditizia della Legge Ossola. Il decreto legislativo 143/98 ha gettato le basi per il rilancio della Sace e stabilito *disposizioni per favorire l'internazionalizzazione delle imprese italiane* con l'estensione del raggio d'azione dell'ente unico preposto, la Simest. Nel 1999 sono proseguite le azioni di rafforzamento della triade degli enti centrali pubblici per l'internazionalizzazione, ICE, Simest e Sace. I processi di razionalizzazione e privatizzazione hanno enfatizzato la vocazione del Mediocredito Centrale quale Banca di Investimento e Sviluppo per il territorio imperniata sui tre assi di internazionalizzazione, finanza di progetto per le infrastrutture e sostegno agli enti locali. Il biennio 1998-1999 ha visto altresì la difficile gestazione di una nuova entità, Sviluppo Italia, tra i cui obiettivi vi è il rilancio delle aree produttive meridionali attraverso vari strumenti, tra cui l'incentivazione dell'internazionalizzazione passiva e un efficace marketing territoriale.

L'ampio processo di riforme istituzionali avviate testimonia come sia in atto un tentativo ampio e profondo di ridisegnare gli strumenti e le politiche pubbliche d'intervento. Il tutto si colloca in una fase in cui, anche a livello politico, è percepita chiaramente l'importanza della proiezione internazionale del sistema Italia e della competizione con gli altri sistemi anche su piani sinora considerati trascurabili[6].

[5] Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, su www. palazzochigi.it / approf...enti / Riforma / ministeri_testo.html.

[6] Si segnala a tal proposito l'impulso dato alle visite di Stato cui partecipino anche delegazioni di imprenditori e la nuova diplomazia economica.

3. - Natura e direzione del processo di riforma in corso

L'Italia, al pari di altri paesi, si sta confrontando con l'esigenza di riformare le sue politiche per l'internazionalizzazione al fine di promuovere e seguire le tendenze di proiezione all'estero delle sue imprese e fronteggiare le nuove regole del gioco della globalizzazione.

Tutto ciò in una fase nuova e di transizione straordinariamente importante per la nostra economia qual è quella avviatasi nel gennaio 1999 con la realizzazione del processo di unificazione monetaria europea e l'introduzione dell'Euro. Per quanto sia difficile, al momento, prevedere gli effetti di lungo termine che l'Unione Monetaria Europea potrà produrre sulle economie europee, alquanto scontata è l'attesa di profonde ristrutturazioni finanziarie e reali all'interno dell'Europa, destinate a mutare nel profondo il profilo di specializzazione e la struttura dell'intera area produttiva europea (Guerrieri, Rossi, 2000).

L'economia italiana affronta tali sfide in una posizione competitiva complessiva di fragilità, per le ragioni già ricordate, che la espone ad una dose aggiuntiva di rischi nel processo d'integrazione dei mercati in Europa. Tanto più che tale nuovo contesto competitivo non riguarderà solo le imprese ed i mercati, ma avrà sempre più natura sistemica, coinvolgendo i sistemi territoriali nazionali, la cui competitività scaturirà in misura crescente -anche per la presenza di tassi di cambio irrevocabilmente fissi- dalla capacità di gestire e monitorare l'evoluzione del sistema produttivo ed il suo inserimento nei circuiti internazionali.

In questa prospettiva, particolare importanza assume dunque il processo di riforma delle politiche per l'internazionalizzazione in atto nel nostro paese, delle istituzioni e dei meccanismi ad essa preposti. Per poterne valutare natura, impatto ed efficacia, cercheremo qui di seguito di scomporne le variegate manifestazioni e rileggerle alla luce delle cinque tendenze di fondo, già menzionate all'inizio di questo capitolo, che rappresentano altrettante caratteristiche comuni dei vari processi di riforma seguiti nel periodo più recente dai maggiori paesi in tema di politiche per l'internazionalizzazione.

3.1 - *Il legame tra politiche commerciali e politiche di internazionalizzazione.*

Una prima tendenza comune tra paesi europei, come si è ricordato, è il tentativo di saldare politiche commerciali più tradizionali e politiche di vera e propria internazionalizzazione delle imprese. Tale indirizzo segna

il passaggio nei primi anni '90 da sistemi di intervento pubblico meramente *export oriented* a sistemi maggiormente sintonizzati con le nuove esigenze della competizione internazionale e con la necessità di "stare" stabilmente sui mercati (Falautano, 1997).

Anche in Italia è in atto una transizione da una semplice sommatoria di tipologie varie di sostegno alle attività internazionali delle imprese ad una vera e propria rete integrata di strumenti e politiche commerciali e per l'internazionalizzazione. Nella nostra lettura, lo stesso rilancio operativo delle agevolazioni all'esportazione previste dalla Legge Ossola dell'aprile del 1997, dopo il periodo di blocco, è andato in tale direzione. La stabilizzazione dei tassi è oggetto di intervento pubblico nella maggior parte dei paesi europei: è evidente, quindi, l'importanza dello strumento ai fini di una competizione ad armi pari delle imprese italiane con i concorrenti stranieri. Anche la limitazione del supporto pubblico ad alcune tipologie d'esportazione (privilegiando i beni d'investimento rispetto ai beni di consumo durevoli) va a premiare indirettamente le operazioni d'esportazione improntate ad un'ottica di più lungo periodo e di penetrazione di un'area.

La "riforma Fantozzi" (Dlgs 143/98) soprattutto ha dato un notevole impulso alla saldatura dei due meccanismi di sostegno menzionati. Il raccordo dei meccanismi di agevolazione pubblica all'export e alla "internazionalizzazione delle imprese italiane" (come recita il capo III del decreto), è affidato alla Simest, che subentra così al Mediocredito nella gestione degli strumenti per l'export e per l'internazionalizzazione. La Simest viene peraltro potenziata nella gamma di tipologie di sostegno finanziario, e non, che è autorizzata ad offrire alle imprese che vanno all'estero [7].

[7] La Simest può ora: i) partecipare alle *joint venture* ex Legge 100/90 con una quota innalzata dal 15% al 25%; ii) erogare crediti agevolati per il parziale finanziamento della quota di capitale di rischio del partner italiano; iii) estendere l'intervento dalle sole società miste anche a quelle acquisite e partecipate.Vengono rafforzati, accanto a tali interventi diretti di tipo finanziario, servizi indiretti di tipo accessorio, quali la iv) predisposizione di canali di accesso privilegiato a fonti alternative o complementari di co-finanziamento comunitarie e multilaterale. Come anche la prossima costituzione di banche d'investimento i cui azionisti siano la Simest, istituti italiani e locali e fondi chiusi; v) servizi collaterali di informazione, assistenza, promozione di opportunità industriali. Con il decreto ministeriale 1° marzo 2000, n.113, sono state previste ulteriori agevolazioni a favore delle PMI nell'ambito dell'articolo 4 della Legge 100/90: le innovazioni più rilevanti riguardano i finanziamenti agevolabili (accordabili da qualsiasi banca, non solo il Mediocredito Centrale), i contributi agli interessi (al 50% del tasso di riferimento), percentuale agevolabile (elevata dal 70% al 90%); si veda la GU 107 del 5 maggio 2000 con il testo integrale.

La cosiddetta "chiusura della forbice" tra politiche commerciali e politiche di investimento potrà essere favorita da altri quattro fattori.

Innanzitutto, dall'efficace *predisposizione di pacchetti completi di servizi di finanziamento all'internazionalizzazione e di servizi assicurativi.* L'abbattimento dei rischi politico-catastrofici attraverso opportune garanzie assicurative costituisce un incentivo notevole all'operazione d'investimento all'estero. In tal senso va il recente accordo Simest-MIGA (*Multilateral Investment Guarantee Agency*), che consente alle imprese italiane, che partecipano insieme a Simest in investimenti all'estero, di accedere, con alcune facilitazioni, alle forme di copertura dei rischi previste dall'Agenzia del Gruppo della Banca Mondiale, anche in connessione con le polizze SACE[8]. La stessa SACE è stata ed è al centro di un radicale processo di riforma. Sono note le numerose critiche rivolte alla gestione delle assicurazioni pubbliche all'export e all'internazionalizzazione [9]. Le novità del Dlgs 143 del 1998 hanno investito anche la SACE trasformata da "costola" dell'Ina in ente di diritto pubblico, con autonomia patrimoniale e di gestione e con una organizzazione di tipo privatistico, la cui struttura è stata definita con lo Statuto del settembre 1999. Secondo l'intenzione dei riformatori "il 2000 dovrà essere l'anno del salto di qualità" [10]. Tra le novità, accanto al rafforzamento delle assicurazioni contro il rischio politico e commerciale legato alle esportazioni e all'allargamento dell'operatività della SACE a nuove categorie di rischio, anche il potenziamento del sostegno agli IDE e al *project financing* [11]. Per la prima volta sono assicurabili anche gli investimenti effettuati da banche italiane per acquisizioni di partecipazioni in istituti di credito esteri strategici per le esportazioni italiane [12]. L'enfasi data al momento assicurativo degli investimenti è elemento di novità, basti pensare

[8] Si veda nel dettaglio il testo dell'accordo del novembre 1999 su www.simest.it/sezioni/news.htm

[9] Di fatto il *leitmotiv* degli ultimi anni della SACE è stato improntato ad una politica fortemente restrittiva e solo dal 1997 per la prima volta è stato raggiunto l'obiettivo di pareggio in bilancio. Le critiche si sono quindi incentrate sulle restrizioni e tagli che avrebbero penalizzato le imprese italiane impegnate in attività con l'estero rispetto alle concorrenti straniere (Falautano, 1997).

[10] Si veda Ministero per il Commercio con l'Estero, "L'Italia nell'Economia Globale. Linee direttrici 2000 per l'internazionalizzazione del sistema-paese", decreto in via di registrazione presso la Corte dei Conti, http://www.mincomes.it/linee_direttrici_2000/indice.htm.

[11] Vedasi la Delibera CIPE del 9 giugno 1999.

[12] Si veda l'intervista a Mario Mauro, ex-Direttore Generale della Sace, su "Mondo e Mercati", inserto de "Il Sole 24 Ore", 10 giugno 1999.

al numero esiguo di assicurazioni agli IDE erogate dalla SACE negli ultimi anni e, invece, all'importanza che tali assicurazioni hanno soprattutto per le attività in paesi ad elevato rischio politico.

In secondo luogo, vi sono primi segnali di un *effettivo decentramento sul territorio degli strumenti per l'internazionalizzazione,* attraverso accordi e Convenzioni delle istituzioni centrali con enti dalla forte caratterizzazione locale o a diffusione capillare; tra gli altri, la Simest può stipulare accordi con i Confidi per la L. 394/81 [13] e con le finanziarie regionali e la Sace "al fine di agevolare i rapporti con gli utenti e limitatamente all'assistenza agli operatori, alla raccolta di documentazione ed all'espletamento delle prime fasi istruttorie" promuove accordi con soggetti pubblici o privati e con le finanziarie delle regioni a vantaggio delle piccole e medie imprese (ex articolo 2 dello Statuto). La stessa acquisizione del Banco di Sicilia da parte del Mediocredito Centrale può essere letta come veicolo di politiche per l'internazionalizzazione sul territorio del Mezzogiorno. Ultima in termini temporali, ma non per importanza, la creazione di Sportelli Unici per l'internazionalizzazione che, come si vedrà nel paragrafo 3.3, erogheranno informazioni e svolgeranno pratiche relative agli strumenti gestiti centralmente.

Terzo, *emerge l'importanza della predisposizione di efficaci servizi reali accanto ai pacchetti finanziari per favorire non solo gli scambi commerciali ma soprattutto gli IDE.* Le politiche di incentivazione finanziaria dell'internazionalizzazione devono essere accompagnate da pacchetti di informazioni qualitativamente più complesse e da iniziative di formazione ancora più specifica del personale. Il rischio ricorrente risiede nella mancata differenziazione dei prodotti informativi e formativi necessari, nella loro genericità e nella prevalenza di quelli definibili di primo ingresso. Ma nonostante l'ICE abbia riconosciuto la centralità dell'erogazione di servizi più complessi a favore dell'internazionalizzazione derivante da investimenti e forme di collaborazione industriale [14], l'analisi delle tipologie di servizi erogati dall'Istituto suggerisce un mancato risolvimento del problema, ancora più evidente nel caso del Mezzogiorno. Il gap è, quindi, doppio e nasce sia a causa di fattori a livello di offerta - quella pubblica generica e mirata più ad iniziative commerciali che a processi complessi di internazionalizzazione, quella privata delle società di consulenza piuttosto debole -, che di domanda - a causa di una

[13] Al Dicembre 1999 i Confidi Lombardia, Piemonte e Pordenone.

[14] Cfr. ICE, *Programma promozionale 1999. Quadro riassuntivo*, Roma, 1998, pg. 4.

carente cultura dell'internazionalizzazione (vedi Farella, in questa rivista) -. Vanno comunque segnalate alcune iniziative innovative, quali i due programmi pilota della Simest *country specific* (su Ungheria e Bulgaria), di formazione, *business scouting* e assistenza tecnico-operativa finalizzati alla costituzione di società miste e ad operazioni di collaborazione tecnologico-industriale e le nuove iniziative decentrate delle Agenzie, quali la Promos [15].

Quarto elemento, spesso sottovalutato, risiede nell'*opportunità di un migliore utilizzo degli strumenti messi a disposizione dall'UE per le società miste e gli investimenti*, di cui beneficiarie sono soprattutto le PMI. L'esperienza di programmi quali JOP ed ECIP ha manifestato problemi gestionali della fase di finanziamento della società mista, a causa di atteggiamenti restrittivi degli intermediari finanziari nazionali (Falautano, 1996). In questo senso è fondamentale l'attività e l'attitudine imprenditoriale delle banche italiane coinvolte nel *co-financing*. In questi ultimi anni è cresciuta tale capacità, come anche quella delle imprese di migliorare la qualità dei progetti presentati, come evidenziato dalle discrete performance dell'Italia nel *ranking* dei progetti selezionati nell'ambito del nuovo programma comunitario JEV, per la creazione di joint venture con partner stranieri [16].

Esistono, quindi, segnali della nuova attenzione alla "chiusura della forbice" tra politiche commerciali e per l'internazionalizzazione, ma molto resta da fare, soprattutto in termini di traduzione dei contenuti delle riforme dalla carta in realtà. Resta anche da verificare se e come verrà promosso un testo unico sul commercio estero e sull'internazionalizzazione che rafforzi ulteriormente i meccanismi istituzionali e l'operatività degli strumenti. Un elemento chiave risiede senza dubbio nella capacità di ricapitalizzazione degli strumenti finanziari, pur nel rispetto dei vincoli di bilancio pubblico, coinvolgendo attivamente anche il sistema bancario privato italiano.

[15] Vedasi Senato della Repubblica (1999), *Indagine conoscitiva sulle Imprese Multinazionali con sede in Italia,* 10° Commissione Permanente (Industria, Commercio, Turismo), Roma, luglio 1999.

[16] Il dato emerge dal resoconto presentato dalla Commissione di Bruxelles sull'avanzamento del programma, che sostiene le allenze fra PMI dei Paesi Ue. Degli 89 progetti presentati ne sono stati approvati 56, con la Francia al primo posto, seguita da Spagna, Belgio, Italia, Gran Bretagna, Germania, Danimarca e Portogallo. I settori produttivi delle joint venture approvate vanno dal cosiddetto multimedia (10 progetti) al manifatturiero (8), dall'ambiente-gestione rifiuti (4) al marketing e commercializzazione (9).

3.2 - *Il rafforzamento del ruolo dei servizi reali all'internazionalizzazione*

Una seconda tendenza comune ad altri paesi europei è la forte crescita del ruolo e dello standard qualitativo dei servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese; essi, insieme agli incentivi e strumenti finanziari, consentono l'implementazione di operazioni con l'estero. I servizi reali rivestono, quindi, una importanza crescente in un'era di competizione globale che non investe solo le imprese, ma anche i sistemi nazionali e regionali di informazione, di formazione delle risorse umane, di promozione delle opportunità, con l'adozione di criteri di efficacia da parte degli istituti di erogazione.

In Italia si è assistito negli ultimi anni ad una proliferazione dei servizi offerti e degli enti impegnati nella produzione e/o distribuzione degli stessi servizi, ma con uno scarso coordinamento complessivo delle iniziative, che ha aumentato i rischi di duplicazioni e sovrapposizioni dai costi elevati. La struttura di cui si possono avvalere le imprese italiane si articola nel suo insieme in: a) un corpo centrale pubblico, l'ICE, comprensivo di sedi regionali decentrate e di quasi un centinaio di unità all'estero, tra uffici veri e propri e punti di corrispondenza; b) una rete camerale di intermediazione tra interessi pubblici e privati, con 102 CCIAA, 129 aziende speciali, 117 sedi distaccate distribuite uniformemente sul territorio nazionale e dotata di antenne estere (al dicembre 1999); c) un *network* di tipo associazionistico legato al mondo produttivo; d) vari istituti finanziari erogatori di *facilities* per l'internazionalizzazione, i quali si propongono sempre più frequentemente quali "centri di servizi" sia finanziari che di accompagnamento tecnico nell'*engineering* dei progetti.

Le novità e le riforme nel campo dell'offerta di servizi reali hanno riguardato appieno l'ICE, ma anche gli altri enti locali a causa del parallelo processo di decentramento, che ne ha ampliato le funzioni anche in tal senso. Il nuovo ICE è nato dopo un periodo di transizione e di commissariamento e la ridefinizione di struttura, funzioni e priorità ha inciso sull'assetto generale della rete di enti erogatori di servizi reali. La riforma, sancita dalla Legge 68/97 e perfezionata dal Dlgs 143, ha messo in luce alcuni elementi: la priorità data ai servizi di promozione e all'informazione, grazie anche all'informatizzazione della rete; l'avvio di un decentramento-razionalizzazione della rete, anche secondo le indicazioni contenute nelle Leggi Bassanini; la centralizzazione strategica in fase di programmazione.

Il ruolo dell'Istituto esce potenziato dalla predisposizione di meccanismi di coordinamento con le istituzioni locali, sia in fase di programmazione [17] (per evitare inutili duplicazioni e sovrapposizioni di attività) che in fase gestionale, data la razionalizzazione degli uffici regionali in Italia, con la loro progressiva dislocazione presso le amministrazioni locali. Un problema analogo di razionalizzazione delle strutture sussiste per quanto riguarda la rete estera, e non è del tutto chiaro come verrà istituzionalizzato il coordinamento tra le reti estere ICE e MAE [18]. La rete estera, oltre alla funzione di assistenza in loco, ha il compito fondamentale di fare fluire le informazioni relative ai mercati esteri e alle opportunità presenti verso la struttura centrale sita a Roma, dalla quale poi tali informazioni di base si dovrebbero diramare in direzione degli operatori radicati sul territorio nazionale. In tal senso acquisisce una maggiore importanza l'ideazione e le successive implementazione e gestione della rete informativa-informatica. L'efficacia di tale sistema informativo potrebbe in futuro consentire anche la messa in atto di flussi di informazione "al contrario", dall'Italia verso i paesi esteri, cui potrebbero attingere gli eventuali operatori locali per conoscere per esempio eventuali collocazioni industriali in Italia, in una promozione anche di tale aspetto del *made in Italy* all'estero. Un primo passo nella direzione di una migliore promozione dell'internazionalizzazione passiva in Italia in tal senso sta anche nella collaborazione tra ICE e Sviluppo Italia, come si vedrà nel paragrafo 3.4. La collaborazione tra l'ICE e gli enti pubblici preposti all'erogazione di incentivi di tipo finanziario, quali la SACE, il Mediocredito, la Simest, sarà un altro elemento chiave e la creazione di sportelli unici informativi potrebbe fornire delle prime soluzioni operative in tal senso.

La riforma dei sistemi istituzionali e amministrativi relativi all'erogazione di servizi reali per l'internazionalizzazione, dalla Legge 580/1993 sul riordino delle Camere di Commercio, a quella appena tracciata dell'ICE e l'opera di decentramento amministrativo "hanno rinno-

[17] Le nuove disposizioni sul coordinamento sono strettamente collegate con quelle sulla programmazione annuale delle attività. Nel prevedere infatti l'elaborazione da parte dell'ICE, su direttiva del Mincomes, di un piano annuale con proiezione triennale, la Legge di riforma stabilisce che esso sia predisposto sulla base delle proposte pervenute dalle associazioni di categoria, dalle regioni, e dalle province autonome.

[18] Gli uffici periferici dell'ICE, drasticamente ridotti nel numero, confluiranno in nuovi organismi promossi dalle Regioni e dagli enti locali, mentre gli uffici esteri miglioreranno il loro "collegamento funzionale" con le rappresentanze diplomatiche. La rete estera è peraltro in via di potenziamento, attraverso una riduzione degli uffici presenti nei paesi comunitari ed un parallelo aumento del numero delle sedi nei paesi extra-UE.

vato compiti, strutture e procedure degli enti pubblici (camerali e non) posti al servizio delle imprese e ha nel contempo determinato la necessità di un riposizionamento reciproco dei diversi soggetti in campo" (Chevallard, 1998). Il principio che si vorrebbe affermare è quello della sussidiarietà "attiva" attraverso la costruzione di reti di "infrastrutturazione tanto fisica quanto immateriale, dei mercati" [19]. Le Camere di Commercio, e la loro rete estera, possono risultare utili nella realizzazione di questa strategia di sistema, valorizzando e rafforzando il loro ruolo di cerniera con l'imprenditorialità estera e potenziando i legami con le istituzioni votate alla promozione dell'immagine italiana all'estero, quali gli uffici ICE e con quelle di tipo finanziario attraverso i Confidi [20].

Oltre ai problemi che sussistono dal lato dell'offerta - il *gap* di coordinamento tra il centro e le periferia degli erogatori dei servizi reali -, ve ne sono altri altrettanto rilevanti dal punto di vista della domanda, imputabili alle divergenti e disomogenee esigenze delle imprese in relazione alla loro dimensione. E' fondamentale capire, rispetto agli andamenti della domanda, da una parte come incentivarla, dall'altra come si possa al meglio predisporre una gamma di servizi differenziati in grado di soddisfare sia gli utenti di grandi e medie dimensioni, i flussi di esportazione e gli investimenti più consistenti, sia le PMI e gli operatori di piccole e micro imprese che contribuiscono per sommatoria ad una parte consistente dell'attivo della bilancia commerciale italiana. Altrimenti, pur in situazione di abbondanza, l'informazione e l'assistenza saranno poco fruibili dai diversi utenti e paradossalmente costituiranno un elemento di svantaggio competitivo rispetto ai concorrenti stranieri.

Il problema di maggiore rilevanza è a questo riguardo connesso alla predisposizione di meccanismi di coordinamento funzionale tra enti centrali e decentrati, intendendosi con questi ultimi tutti quelli che si collocano nel punto di intersezione tra attività economica privata e Stato, quali appunto le realtà camerali, ma anche quelle associazionistiche e di con-

[19] Chevallard P.A., 1998. "Il principio della sussidiarietà non solo "passiva", ma "attiva" dell'azione camerale. Nel suo aspetto "passivo" la sussidiarietà consiste nel non sovrapporsi con la propria azione né agli operatori del mercato privato dei servizi, né alle strutture del mondo associativo, né alle altre istituzioni chiamate a specifici compiti nell'area della mondializzazione. Si tratta in sostanza di astenersi dal fare ciò che altri debbono (per attribuzione formale) e possono (per capacità e vocazione) meglio fare. Nel suo aspetto "attivo", la sussidiarietà consiste invece nel promuovere e sostenere lo sviluppo del mercato privato dei servizi e dei suoi operatori; nel favorire la rappresentatività e l'operatività del mondo associativo; nell'interagire e collaborare attivamente con le altre istituzioni deputate al sostegno delle imprese e, in particolare, del loro processo di mondializzazione".

[20] http://www.camcom.it/

sulenza. In questi ultimi anni i soggetti di riferimento si sono moltiplicati[21], e con essi i rischi di duplicazione di iniziative e di frammentazione delle attività.

Alcuni passi in avanti sono stati fatti in direzione di un maggiore coordinamento istituzionale e controllo di qualità delle iniziative. Tra il 1998 ed il 1999 sono state precisate dal Mincomes le modalità per l'attribuzione dei contributi alle Camere di Commercio italiane all'estero per le attività di "sviluppo delle relazioni commerciali con l'Italia" [22]. Emergono alcuni aspetti di novità, legati alle nuove procedure di valutazione della validità tecnico-economica dei programmi annuali presentati per il contributo, in cui devono essere specificate le singole azioni, i comparti merceologici interessati, gli obiettivi e le modalità di monitoraggio dei risultati ottenuti. Non più aiuti a pioggia, quindi, ma una maggiore attenzione alla qualità delle iniziative, alla loro rispondenza alle direttive per l'attività promozionale emanate dal Ministero stesso, ai risultati effettivamente ottenuti, alla capacità di autofinanziamento (che non deve essere inferiore al 50 per cento).

Emerge quindi l'importanza di una strategia di coordinamento a due livelli: a) micro, interna ai singoli programmi camerali o centrali, sì da potenziarne l'effetto attraverso un set di azioni complementari l'una all'altra; b) macro, tra i programmi delle istituzioni locali e decentrate, ed il programma promozionale pubblico annuale del Mincomes.

Resta infine da potenziare l'offerta privata di servizi di consulenza specifici e ad alto valore aggiunto (consulenza legale, assistenza nella partecipazione a gare internazionali), "di cui spesso le aziende italiane, e non solo quelle minori, sono carenti" [23].

3.3 - *Il decentramento funzionale e territoriale delle politiche e strumenti*

Nei paesi europei è in atto un decentramento funzionale e territoriale nella gestione delle politiche e degli strumenti per l'internazionalizzazione,

[21] Grazie a questa attribuzione le Camere di Commercio partecipavano al 1997 a più di mille società e consorzi, tra cui oltre un centinaio di consorzi export, potenziando così una rete diffusa capillarmente sul territorio nazionale ed estero.

[22] Mincomes, Circolare 9 dicembre 1998, n. S/521385. Criteri e modalità per l'applicazione nel 1999 della legge 1° luglio 1970, n. 518, recante "riordinamento delle Camere di Commercio italiane all'estero". Decreto 21 luglio 1999, n. 315, Regolamento recante criteri e modalità per la concessione di contributi finanziari alle Camere di Commercio italiane all'estero, Ministero per il Commercio con l'estero.

[23] Si veda Ministero per il Commercio con l'Estero, "L'Italia nell'Economia Globale. Linee direttrici 2000 per l'internazionalizzazione del sistema-paese", decreto in via di re-

con il fine di meglio interpretare le esigenze articolate e complesse di imprese sempre più proiettate all'esterno ma con rinnovati radicamenti territoriali locali. La questione del decentramento è connessa strettamente con il problema della riforma della burocrazia. In Italia, dopo l'impegno a mettere in regola i fondamentali dell'economia in vista del progetto europeo, si è resa "improcrastinabile una messa a punto dell'amministrazione italiana, in cui ritardi, lentezze, burocratismi...si mescolano a poche isole di eccellenza ed il costo che la (cattiva) amministrazione scarica sulle imprese... ammonterebbe a qualche decina di migliaia di miliardi" [24].

Le spinte riformatrici si sono avviate grazie al generale processo di revisione di assetto dello Stato italiano, avviato attraverso la realizzazione, agli inizi del 1997, della cosiddetta "riforma Bassanini", la quale, introdotta a Costituzione invariata con distinte leggi, riorganizza drasticamente il funzionamento dell'apparato amministrativo. Molte delle competenze prima spettanti allo Stato centrale sono state regionalizzate e le procedure d'azione (anche in materia di politiche per l'internazionalizzazione) semplificate, attraverso l'introduzione dello strumento dei decreti legislativi[25]. La dimensione regionale viene quindi ad assumere un ruolo centrale, e con essa anche il principio di sussidiarietà, sia in senso verticale che orizzontale[26].

Tale riforma ha sottolineato il ruolo delle nuove catene del *decision making* e della concertazione interistituzionale, nei livelli centrale-decentrato e pubblico-privato. E' stato infatti avviato parallelamente un processo di conferimento delle deleghe dal Governo alle Regioni attraverso decreti legislativi e dalle Regioni agli Enti Locali attraverso leggi regio-

gistrazione presso la Corte dei Conti, http://www.mincomes.it/linee_direttrici_2000/indice.htm. Si veda anche il contributo di Farella in questa rivista.

[24] Balboni E. , 1998.

[25] Vedi Bonvicini G., Falautano I., Farella R., 1998. Per prima cosa sono state individuate le funzioni statali, quelle che devono restare allo Stato per superiori interessi unitari e generali. Poi vi sono le funzioni nominate e specificate che il decreto ripartisce tra Regioni, Province, Comuni, altri enti locali (es. le Comunità montane), enti funzionali (le Camere di Commercio) e soggetti privati. Vengono poi elencate le funzioni pubbliche soppresse e i settori neo-liberalizzati nei quali resta solo l'obbligo della dichiarazione di inizio di attività. Si veda Balboni, 1998. Dall'articolo 17 della "Bassanini 1" è specificato che tra le materie in cui Stato ed enti regionali e decentrati possono esercitare *funzioni concorrenti*, ricadono anche l'assicurazione e il credito all'esportazione, nonchè la promozione di rilevanza nazionale. Nell'articolo 47 è invece specificato che tra le *funzioni delegate alle regioni* vi sono le attività di promozione, di partecipazione a mostre e fiere, di sostegno ai consorzi export.

[26] " In senso verticale, fra livelli di governo, esso suggerisce di trasferire responsabilità e risorse a livelli di governo più vicini ai cittadini, lasciando che quelli superiori siano

nali (attraverso il cosiddetto « Bassanini-Enti Locali »). Contemporaneamente si stanno semplificando le procedure amministrative e snellendo i vincoli burocratici per gli operatori economici privati (il cosiddetto « Bassanini-Imprese »)[27]. Tra i provvedimenti di rilievo ai fini della presente analisi c'è anche lo Sportello Unico per le attività produttive, in fase di istituzione a livello comunale, che dovrebbe garantire, in tempi rapidi e certi, l'attuazione coordinata di tutti i procedimenti che autorizzano la localizzazione degli impianti produttivi. Esso dovrebbe essere anche deputato all'erogazione di servizi informativi finalizzati all'implementazione dell'insediamento produttivo[28]. Un elemento determinante per il successo di tale riforma risiede nella capaçità di coordinamento tra i vari organismi, in modo che al decentramento funzionale si affianchi anche quello territoriale e vi siano più motori di sviluppo del territorio. È tuttavia ad oggi difficile tracciare un bilancio del funzionamento della Legge Bassanini in quanto molti decreti delegati di trasferimento delle competenze non sono stati ancora approvati e numerose normative regionali in materia non sono state ancora emanate, impedendo così di verificarne l'idoneità agli scopi prefissi [29].

Per ciò che attiene più direttamente il settore del commercio estero-internazionalizzazione, le Regioni assumono un ruolo fondamentale. In base alla nuova ripartizione, come sopra accennato, se le competenze di commercio estero e di affari esteri rimangono alle istituzioni nazionali centrali, le correlate attività di « promozione dell'internazionalizzazione e della competitività delle imprese » vengono invece assegnate alle regioni ed alle loro articolazioni organizzative. La delega alle regioni di importanti compiti in materia di export, ha posto la necessità di coordinare le attività di programma ed operative del Mincomes con le funzioni di *promotion* affidate agli organi regionali. Come analizzato nel paragrafo precedente, un'attività di concertazione tra Mincomes, indirettamente operante sul territorio locale attraverso gli uffici regionali ICE, e le

titolari soltanto dei compiti che i livelli di governo inferiori non possono affrontare adeguatamente. In senso orizzontale, nei rapporti fra pubblico e privato, il principio porta a valorizzare le autonomie della società civile, agendo nella direzione non solo del decentramento, ma anche dell'alleggerimento delle funzioni dello stato e della PA. In questo caso, il senso del principio sta nell'assegnare all'azione pubblica il compito di occuparsi di fornire soltanto quei servizi e di tutelare soltanto quelle esigenze che non possano essere efficacemente garantiti dal mercato o dalla società civile". In Pacini M., 1997.

[27] Lassini A., 1998.

[28] E' stato attivato un servizio internet dedicato allo sportello unico, con il suo regolamento attuativo on-line, raggiungibile attraverso il sito dell'Ancitel (http://www.ancitel.it) o direttamente all'indirizzo http://sportellounico.ancitel.it.

[29] Sangalli C., 1998.

Regioni è già prevista nella redazione dei cosiddetti "Accordi di Programma", stipulati con la finalità di coordinare e confrontare i programmi e le politiche dei due soggetti.

C'è anche chi ha dato molta enfasi alla nascita della "nuova" Camera di Commercio -con la riforma della Legge 580 e la legge sul decentramento amministrativo- quale istituzione funzionale autonoma, che si affianca alle altre amministrazioni locali con le funzioni specifiche di interpretare l'insieme delle comunità di affari locali e di sostenere le imprese nel nuovo ambiente economico mondiale [30].

Nello specifico dei meccanismi delle politiche per l'internazionalizzazione, ulteriori considerazioni emergono dalla lettura del testo del decreto 143/98. In esso è presente la maggiore attenzione ad enti radicati nel territorio, come dimostrato dall'ampliamento delle funzioni della Finest, la società finanziaria per lo sviluppo del Triveneto, nata nel 1991 con la legge sulle "aree di confine". L'esperienza Finest si propone come modello decentrato di istituto globale e centro di servizi, che fornisce una vasta gamma di interventi a favore delle imprese ed interagisce con il mondo imprenditoriale locale. Una recentissima novità prevede che la Finest possa operare come sportello di sviluppo locale di assistenza tecnica agli operatori economici anche in deroga ai vincoli territoriali previsti dalla sua legge istitutiva [31].

Anche gli enti centrali della politica per l'internazionalizzazione si stanno « riavvicinando » al territorio. La stessa Simest sta ampliando la sua operatività attraverso la previsione di utilizzo dei normali sportelli bancari per la richiesta delle facilitazioni per l'internazionalizzazione [32]. La SACE ex articolo 3 del Dlgs 143 è autorizzata a "stipulare accordi o convenzioni con soggetti pubblici o privati al fine di agevolare i rapporti con gli utenti, limitatamente alla assistenza agli operatori, alla raccolta della documentazione ed all'espletamento delle prime fasi istruttorie".

La più recente novità in tema di decentramento e internazionalizzazione risiede in un disegno di Legge collegato alla Finanziaria 2000, che va a varare il cosiddetto "sportello unico" per il sostegno all'internazio-

[30] Bassetti P., 1997.

[31] Notizia ANSA, 30 novembre 1999.

[32] A Milano, ha, inoltre, stipulato un accordo con la PROMOS, l'azienda per l'internazionalizzazione della Camera di Commercio del capoluogo lombardo. A Napoli, in collaborazione con Confindustria Campania e Mediocredito Centrale è nato recentemente il servizio "Sviluppo dell'Internazionalizzazione". A Torino, presso la Camera di Commercio, è stato presentato lo "Sportello Mondializzazione". A Genova un servizio analogo è realizzato in collaborazione al WTC - *World Trade Center Genoa.* Si veda il sito della Simest, www.simest.it.

nalizzazione delle imprese. Esso prevede che le Camere di Commercio o i Comuni possano istituire sportelli che consentano, anche in via telematica, l'avvio delle pratiche di finanziamento-assicurazione all'internazionalizzazione da parte delle imprese, nonché informazioni su meccanismi ed iter procedurali. Le Regioni, sempre secondo il disegno di legge, potranno stipulare d'intesa con il Ministero del Commercio con l'Estero, convenzioni con l'ICE, la Simest e la SACE finalizzate all'implementazione degli Sportelli. Nelle aree in cui esistono Patti territoriali o Contratti d'area, gli sportelli potranno essere attivati con i responsabili del patto o del contratto [33].

L'insieme delle riforme sopraricordate apporta molte innovazioni al sistema di gestione decentrata delle politiche per l'internazionalizzazione: viene posto il duplice obiettivo di semplificare l'azione amministrativa, garantendo efficienza nei servizi ai cittadini ed alle imprese, e di avvicinare la struttura pubblica alle differenti esigenze e problematiche presenti nei differenti contesti territoriali. Allo stesso tempo è importante sottolineare i rischi che ne possono conseguire: sezionare gravi problemi di inefficienza in tanti piccoli problemi della stessa natura e di ancor maggiore impatto; accentuare tra le regioni i già enormi divari in campo economico, organizzativo, culturale; esacerbare le gelosie di struttura e quelle forme non salutari di competizione tra enti decentrati per l'allocazione di poche risorse a prescindere dalla bontà delle iniziative. Nello specifico settore della politiche per l'internazionalizzazione l'introduzione della riforma amministrativa potrebbe frammentare ancor più il quadro delle competenze. È evidente, quindi, come l'istituzionalizzazione del decentramento debba essere accompagnata da un'energica politica di coordinamento e di centralità strategica, ai fini di un'ottica di sistema.

È inoltre preliminare la formazione di valide professionalità all'interno di tutti i settori della pubblica amministrazione, affinché una nuova "alta burocrazia", sull'esempio delle grandi *Ecole* francesi, sia in grado di guidare adeguatamente il Sistema-Italia in questa fase di evoluzione politico-economica, sia a livello centrale che decentrato.

3. 4 - *Le politiche di attrazione delle nuove localizzazioni produttive*

Il territorio rappresenta uno dei fattori strategici nella competizione globale, ed in quanto tale è valorizzato e promosso da tutti i paesi dell'area industrializzata, e non solo. E' in atto una vera e propria competizione tra sistemi per attrarre investimenti, anche e soprattutto dall'estero. Gli

[33] Notizia ANSA, 30 novembre 1999.

strumenti pubblici di attrazione degli investimenti dall'estero più utilizzati sono rappresentati da incentivi di tipo finanziario e fiscale all'attività imprenditoriale, ma l'attrattività di un'area è legata anche a fattori di contesto che riguardano tra gli altri il costo del lavoro, le infrastrutture, la sicurezza. Con l'integrazione crescente tra politiche industriali e politiche per l'internazionalizzazione, la politica di attrazione degli investimenti in generale, e di quelli diretti esteri (IDE) in particolare, diviene sempre di più un fondamentale complemento della politica di proiezione internazionale del sistema-paese.

Dall'analisi dei flussi di IDE dall'estero in Italia emergono tre tendenze chiave. Primo, un gap rilevante di natura strutturale tra flussi di investimento in uscita ed in entrata, che corrisponde anche al ritardo italiano nello specificare una sua politica per l'attrazione degli IDE (UNCTAD, 1999). In secondo luogo, la stessa distribuzione degli IDE in entrata in Italia è fortemente disomogenea, con l'86 per cento delle imprese estere partecipate concentrate nel Nord Italia, circa il 10 per cento nell'Italia Centrale e solo il 4 per cento nel Sud (ICE, 1999, p. 208). Terzo, la tendenza delle imprese straniere ad investire attraverso acquisizioni piuttosto che attraverso operazioni *greenfield*, che ammontano solo al 10-11 per cento dell'afflusso complessivo di IDE. Alcune fonti segnalano progressi e miglioramenti nell'attrattività del sistema, con un gap tra Italia e paesi europei che va diminuendo di anno in anno, come evidenziato nel *Business Environment Ranking* predisposto da Business International (Italia Multinazionale, agosto-settembre 1999, p.11). Tra le varie spiegazioni di tali andamenti, dall'angolazione del presente studio interessano soprattutto gli aspetti legati al ruolo delle politiche e strumenti per l'internazionalizzazione passiva del sistema.

L'Italia, infatti, è ancora impegnata nella definizione di una sua politica per l'attrazione degli IDE e lo sviluppo-promozione del territorio, che non sia più occasionale ed invece risponda ad una valutazione precisa degli interessi economici e sociali del Paese. Lo stesso interesse generale per il tema è relativamente recente.

Sono state offerte molte griglie di lettura dei problemi alla base della scarsa attrattività del nostro paese in tema di IDE e delle possibili politiche per l'attrazione degli investimenti[34]. Tre appaiono i fattori fonda-

[34] Si rimanda per una trattazione più dettagliata alle audizioni di Cominotti e Mariotti (15 maggio 1997), di Espa e Mancinelli (22 maggio 1997), di Fazi (29 maggio 1997), di Borghini e Onida (25 giugno-9 luglio 1997). Vedasi le audizioni del gruppo di lavoro congiunto Governo e multinazionali presso la Presidenza del Consiglio, 22 maggio 1997, in Senato della Repubblica (1999), *Indagine conoscitiva sulla Imprese Multinazionali con sede in Italia,* 10° Commissione Permanente (Industria, Commercio, Turismo), 1999, Roma, p. 65.

mentali che si riferiscono ad altrettante politiche-chiave per un'efficace internazionalizzazione passiva.

Primo, *l'attrattività di un'area è legata allo sviluppo del territorio stesso e, quindi, alla presenza di esternalità positive «di contesto»* (infrastrutture, fisco, mercato del lavoro, servizi alle imprese). In analogia con altri paesi europei, l'Italia non presenta una sviluppo uniforme del territorio, delle sue infrastrutture, della capacità industriale e del terziario. Vi sono alcune aree in ritardo, con un triste primato del Mezzogiorno, ed in tal senso sono fondamentali le iniziative avviate di sviluppo del territorio e di rilancio delle aree depresse. Questo fattore è certamente alla base della scarsa attrattività di alcune regioni d'Italia per gli investitori stranieri. Non è esagerato affermare che, nel caso italiano, la promozione dell'internazionalizzazione passiva passa, necessariamente, attraverso il nodo dello sviluppo del Mezzogiorno, area in cui si concentrano i problemi economici più seri del paese, ma anche numerose opportunità ancora non colte e da cogliere.

Di fatto, negli ultimi anni è avvenuta una accelerazione degli investimenti pubblici nell'area, grazie anche all'uso dei fondi comunitari e di quelli nazionali associati per l'attuazione del Quadro Comunitario di Sostegno 1994-1999. Tali politiche di intervento diretto si uniscono a quelle di compensazione dei divari nelle convenienze localizzative e di promozione dello sviluppo imprenditoriale locale, per rimuovere alla radice le cause nei divari di convenienza localizzativa. L'avvio della programmazione per il nuovo Quadro 2000-2006 vede il coinvolgimento oltre al Ministero del Tesoro di tutti i soggetti del partenariato: la Commissione europea, le Amministrazioni centrali dello Stato, le Regioni, le amministrazioni locali, le parti sociali. Le novità stanno quindi nel tentativo di concertazione a più livelli anche ai fini del migliore utilizzo dei Fondi strutturali, nel monitoraggio della qualità della progettazione e nella verifica dei risultati. Le aree grigie della "strumentazione" per la promozione dei sistemi d'imprenditoria locale sono legate al rischio di intervenire, come nel passato, con aggiustamenti a livello micro piuttosto che con grandi strategie. Le possibilità di successo sono senza dubbio legate alla capacità d'avvio di una reale concertazione tra le parti e alla sincronizzazione di tali interventi con quelli attuati con i fondi strutturali ai fini del ribilanciamento delle aree svantaggiate.

Secondo, ai fini di una maggiore attrattività, gioca un ruolo fondamentale *la rimozione dei disincentivi che derivano da complessità burocratiche anche attraverso una semplificazione amministrativa*. La burocrazia è stata dai più individuata quale fattore chiave nel determinare la decisione di non-investimento, assieme all'incertezza dei tempi di ri-

sposta della pubblica amministrazione. Le Leggi Bassanini hanno avviato un processo generale di decentramento e di semplificazione amministrativa, che investirà anche tali aspetti. Un elemento di facilitazione potrà essere rappresentato dall'efficace funzionamento degli sportelli unici per le attività produttive, di cui si è già trattato in precedenza: essi potranno indubbiamente facilitare la promozione del territorio e la sburocratizzazione delle procedure.

Terzo, come insegna l'esperienza di molti casi di successo europei, *è fondamentale predisporre una politica di marketing territoriale, preparata a monte da una mappatura delle competenze territoriali e settoriali e seguita a valle da operazioni di informazione e assistenza ai potenziali investitori stranieri sia in Italia che all'estero.* A tal fine sono in fase di revisione sia le attività degli enti centrali e decentrati di promozione del territorio, che i meccanismi di collegamento tra le istituzioni della PEE e quelle della politica economica interna.

Una novità d'indubbio rilievo è rappresentata dallo sforzo di razionalizzazione e coordinamento delle attività dei molti enti « centrali » di sviluppo e promozione del territorio. Il decreto legislativo n. 1/1999 ha varato ufficialmente "Sviluppo Italia", che è divenuta operativa dal 1° luglio 1999 inizialmente attraverso due nuove società operative, una responsabile per i "servizi allo sviluppo", l'altra per i "finanziari", nate dall'accorpamento di Spi, Itainvest, IG, Insud, Ribs, Enisud, Finagra, Ipi. A fine 1999 è stata decisa un riunificazione delle due agenzie operative "Progetto Italia" e "Investi Italia" nella holding Sviluppo Italia, abbandonando definitivamente l'idea di una struttura leggera.

Sviluppo Italia dovrebbe esercitare a livello centrale funzioni in materia di promozione di attività produttive e attrazione degli investimenti, di promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità, di sviluppo della domanda di innovazione e dei sistemi locali d'impresa. Ed anche di supporto alle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, con particolare riferimento per il Mezzogiorno e le altre aree depresse (articolo 1).

Il dibattito dello scorso anno si è principalmente incentrato sulla esistenza o meno di una effettiva strategia di ampio respiro, con il dubbio di fondo che la Superagenzia non fosse che un rimedio studiato per la sopravvivenza di alcuni enti pubblici in difficoltà. Ad oggi restano alcuni quesiti aperti: come verrà attuato un raccordo con il nuovo Dipartimento della Presidenza del Consiglio per la coesione economica e sociale e con il Dipartimento per le politiche di sviluppo del Ministero del Tesoro;

come verranno gestiti i rapporti con le Regioni, le cui funzioni sono state potenziate, come visto nel paragrafo precedente; che collegamento ci potrà essere con lo sportello unico [35]; quale sinergia si potrà realizzare tra enti, confluiti nella stessa Agenzia, ma tradizionalmente concorrenti tra loro; come raccordarsi con le iniziative locali portate avanti con successo da Agenzie regionali quali Investi a Torino e in Piemonte (ITP), da altre in Umbria ed anche al Sud come in Basilicata, per poi portarle come *success stories* di fronte ad altre strutture locali.

Le iniziative sopracitate hanno, quindi, riflessi diretti sull'attività del possibile investitore straniero, partendo dal dato di fatto che non esistono incentivi ad hoc di tipo finanziario solo per gli investitori esteri. Se non sono allora gli incentivi ad essere differenziati per gli investimenti dall'Italia e dall'estero, un elemento-chiave per l'attrazione dei secondi risiede nella capacità di « vendita » e di promozione del territorio, sviluppando efficaci meccanismi di marketing territoriale. Quest'ultimo, tuttavia, non può prescindere da una preventiva mappatura del territorio, finalizzata alla costituzione di « pacchetti localizzativi » da promuovere di fronte ad investitori stranieri[36].

Alla mappatura deve seguire necessariamente una promozione del territorio. Un primo tentativo è stato fatto a partire dal 1995 con la « Legge Baratta » (Legge 156/93) che ha stanziato 30 miliardi a supporto delle attività di promozione e attrazione degli IDE, gestiti a livello decentrato da regioni e consorzi, con risultati poco soddisfacenti [37]. Ancora oggi non è chiaro dove possa andare con certezza l'investitore straniero che voglia avere un set di informazioni iniziali per investire in Italia [38].

[35] A partire per esempio dalla prima esperienza della collaborazione tra IPI e Ancitel per il training ai Comuni per l'istituzione dello Sportello Unico.

[36] Si segnala, tra le iniziative in tal senso, una banca-dati nazionale, il « sistema informativo territoriale », gestita dall'IPI, volta a fornire gli elementi per la costruzione di pacchetti localizzativi, come già avvenuto nel caso Fiat a Melfi, che potrebbe costituire una base da cui partire.

[37] Audizione di Cominoti e Mariotti, 15 maggio 1997, in Senato della Repubblica (1999), *Indagine conoscitiva sulle Imprese Multinazionali con sede in Italia,* 10° Commissione Permanente (Industria, Commercio, Turismo), 1999, Roma. Di questi 30 miliardi solo 7,8 sono stati effettivamente erogati nel 1995 per 13 (divenuti poi 11) progetti, a causa, secondo Cominotti e Mariotti della mancanza di una strategia ed un indirizzo assolutamente liberistico. La proposta fatta di fronte al Senato è stata quella di rifinanziare la Legge per altri 5 anni.

[38] Una prima iniziativa, perlomeno in ambito di informazione-promozione all'estero, sembra essere quella dei "Centri di Promozione" costituiti presso alcuni Uffici ICE all'estero (Berlino, Parigi, Londra, New York, Tokyo).

Le risposte possono essere molte e questa varietà di risposte è indicativa di un problema: non è affatto chiara la ripartizione delle competenze tra i vari enti centrali, e le modalità di promozione del *made in Italy*, inteso come lo stesso territorio italiano, sia in Italia che all'estero. Ci si chiede insomma se ci sia anche nel nostro paese un equivalente di uno *one-stop-shop* alla irlandese o una Datar francese o un modello « nuovo ». Ma quale?

3. 5 - *La creazione di un centro strategico di programmazione e monitoraggio delle politiche per l'internazionalizzazione*

L'analisi effettuata dei quattro momenti della proiezione internazionale del sistema-paese ha messo in luce l'importanza di un centro strategico in fase di programmazione e monitoraggio delle politiche e degli strumenti d'intervento. Le politiche per l'internazionalizzazione sono state sinora caratterizzate dalla presenza di una molteplicità di soggetti istituzionali, sia in fase programmatica che gestionale, con conseguenti attività non sempre tra loro integrate, per non dire spesso disarticolate. L'estrema frammentazione del sistema ed i conseguenti problemi di coordinamento e di individuazione di priorità strategiche sono stati alla base di numerose proposte di riforma. Le novità del biennio 1998-1999, almeno sulla carta, sono di notevole portata.

Innanzi tutto vi è sullo sfondo una maggiore sensibilità politica al tema, con una crescente *attenzione alle interconnessioni tra politica estera, politica economica estera e politiche per l'internazionalizzazione.* Dal punto di vista dei meccanismi di *coordinamento interno all'apparato istituzionale,* la novità di maggiore rilievo risiede senza dubbio nel Dlgs 143/98, che nell'articolo 24 individua i meccanismi istituzionali d'indirizzo strategico e coordinamento operativo. Presso il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) viene istituita una commissione permanente per il coordinamento e l'indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero, presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o per sua delega dal Ministro del Commercio con l'Estero e composta dai Ministri del Tesoro, degli Affari Esteri, del Commercio con l'Estero, dell'Industria e delle Politiche Agricole. La "Cabina di Regia per l'internazionalizzazione" rappresenta la sede di definizione e di scelte deliberanti in materia di politiche appunto di internazionalizzazione. Vige il principio del silenzio-assenso e nel caso in cui il CIPE non esamini le deliberazioni della commissione entro trenta giorni esse si considerano approvate; ciò potrebbe consentire la non riproposizione del

fallimentare modello del CIPES, organismo privo della necessaria flessibilità, informalità e tempestività le cui decisioni rappresentavano la fase terminale di un lungo negoziato interministeriale.

Dalla riforma dovrebbe emergere, quindi, un nuovo ruolo di regia del Mincomes, dopo un difficile travaglio, numerose proposte per una sua soppressione ed una riforma « di contesto » (ex Dlgs 300/99, menzionato nel capitolo 2) che potrebbe comportare ulteriori novità. Dall'anno in corso alle riunioni della Cabina prenderà parte anche una rappresentanza delle imprese italiane, per esporre direttamente in sede di decisione necessità e difficoltà in una sorta di *"Planning Board"*[39].

La realizzazione di un'efficace programmazione strategica è legata all'effettivo coordinamento tra Mincomes, Ministero Affari Esteri e Presidenza del Consiglio. Le attività del MAE appaiono, negli ultimi anni, improntate ad una sempre maggiore attenzione e sensibilità nei confronti degli aspetti economico-commerciali che contraddistinguono le relazioni internazionali e ad un'espansione delle proprie azioni di "diplomazia economica". In un tale contesto e sulla scorta dei positivi esempi stranieri, il MAE di concerto con il Mincomes sta ridefinendo le finalità ed i criteri organizzativi delle Visite di Stato, utilizzandole come nuova via di penetrazione ed affermazione del Sistema-Italia in campo internazionale[40]. La stessa costituzione nel MAE di nuove Direzioni Generali (DG) per grandi aree (Europa, Americhe, Africa e Medio Oriente, Asia ed Oceania), secondo le aspettative dei riformatori, dovrebbe rendere più efficaci e funzionali anche gli interventi in materia di politica economica estera e per l'internazionalizzazione. Anche le attività di monitoraggio dei singoli contesti economico-commerciali degli Uffici Diplomatici all'estero potranno essere sincronizzate con le decisioni delle DG, per rispondere a dati e valutazioni elaborate *in loco,* favorendo l'elaborazione in Italia dei già menzionati *"country concepts"*.

In secondo luogo, vi sono i *primi timidi segnali di una concertazione pubblico-privato sui processi e le politiche per l'internazionalizzazione.* La Cabina di regia sta recependo tale istanza e lo stesso Mincomes, in oc-

[39] Si veda Ministero per il Commercio con l'Estero, "L'Italia nell'Economia Globale. Linee direttrici 2000 per l'internazionalizzazione del sistema-paese", decreto in via di registrazione presso la Corte dei Conti, http://www.mincomes.it/linee_direttrici_2000/indice.htm.

[40] Il nuovo corso prevede che nei programmi delle visite politiche all'estero vengano inserite, accanto alle tradizionali delegazioni di rappresentanti istituzionali, anche delle delegazioni di imprenditori, che abbiano così l'opportunità di avviare contatti e concludere affari con esponenti di governo e dell'imprenditoria del Paese ospitante.

casione del possibile lancio di un Round negoziale multilaterale in ambito di Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), ha promosso alcune iniziative di riflessione congiunta con il settore del business privato e della società civile. Lo stesso "Consiglio per il sostegno delle imprese italiane all'estero" promosso dalla Direzione affari economici della Farnesina, è una speciale *task force* che si pone come obiettivo principale quello di aiutare gli imprenditori italiani presenti sui mercati esteri, fornendo una maggiore collaborazione tra i vari soggetti pubblici preposti al settore e garantendo un maggiore orientamento al business della PEE. MAE e Mincomes partecipano, inoltre, al Comitato per la Cooperazione Economica Scientifica Tecnica, foro di concertazione promosso dalla *business community* italiana volto a riunire intorno ad un unico tavolo soggetti pubblici e privati (Confindustria, Associazioni di categoria) sui temi dell'internazionalizzazione. Sta emergendo peraltro una nuova attenzione per strumenti quali le Commissioni Miste, i Gruppi bilaterali di lavoro ed i Business Council[41]. Nonostante questi primi positivi segnali, in tema di « concertazione privato-pubblico » molto resta da fare, soprattutto nel superare l'episodicità a favore di una continuità e finalizzazione ad obiettivi di medio periodo.

Una terza tipologia di coordinamento è quella funzionale e riguarda le antenne estere di enti ed istituzioni italiane. Molto resta anche qui da fare, soprattutto nel chiarimento delle modalità di razionalizzazione delle molte antenne estere del sistema Italia, collegate all'ICE, alle rappresentanze diplomatico-consolari, ad iniziative private e del mondo camerale, per evitare inutili dispersioni di risorse umane e finanziarie oltrechè duplicazioni. Alcuni degli Uffici ICE, per esempio, sono inseriti direttamente all'interno delle Ambasciate, garantendo così una sinergia tra i servizi prestati; altri sono privi di uomini e mezzi sufficienti per potere conseguire risultati significativi nel servizio d'informazione e di assistenza agli esportatori italiani. Al contempo gli uffici diplomatici esteri, anche se dotati di mezzi e di valide professionalità, sono spesso impossibilitati a garantire servizi strategici, perchè eccessivamente impegnati nel disbrigo di questioni burocratico-amministrative. Di qui la proposta di garantire il coordinamento stretto fra ambasciate e uffici ICE. Rimane tuttavia ancora aperto il problema del Ministero « referente d'ultima istanza ».

[41] Si veda Ministero per il Commercio con l'Estero, "L'Italia nell'Economia Globale. Linee direttrici 2000 per l'internazionalizzazione del sistema-paese", decreto in via di registrazione presso la Corte dei Conti, http://www.mincomes.it/linee_direttrici_2000/indice.htm.

Infine, si menziona un problema più squisitamente politico*: la conciliazione dei principi della capacità di decisione rapida, precipuo della funzione di governo, e della rappresentanza, a fondamento del ruolo delle Assemblee Elettive* [42]. Il Parlamento rischia di essere relegato ad un ruolo di mera ratifica delle decisioni dell'esecutivo, mentre dovrebbe « trovare una nuova forte legittimazione interpretando la funzione di rappresentanza come capacità di far affiorare, di approfondire e di discutere i bisogni generali della società, per poi assumere con rapidità e competenza quelle scelte legislative strategiche sulle quali possa efficacemente poggiare la funzione di risposta quotidiana dei governi»[43]. E' stato quindi proposto di potenziare la capacità del governo di dare risposte rapide alle sollecitazioni del contesto globale e di affidare al Parlamento « le grandi scelte politiche e di guida ». Ci si chiede quale possa essere quindi l'impatto sulla politica economica estera e su quella per l'internazionalizzazione. La creazione della cabina di regia-CIPE (nella quale, non è da sottovalutare, un ruolo primario sulla carta resta alla Presidenza del Consiglio) sembra prefigurare una maggiore rapidità e coordinamento decisionale, sì da essere al passo con i tempi dell'economia globale. Ma non sembrano ancora affatto definite le modalità d'affidamento delle « grandi scelte politiche e di guida » di politica economica estera al Parlamento. Quest'ultimo resta un indispensabile interlocutore ai fini di un effettivo coordinamento tra politiche d'indirizzo e strategie d'attuazione.

4. - Conclusioni

Si è proposta nel presente lavoro una rilettura delle profonde modifiche intervenute nelle politiche per l'internazionalizzazione del sistema-Italia, per trarne alcune valutazioni generali sulla direzione di evoluzione del modello italiano e, ove possibile, considerazioni specifiche di *policy* per il caso del Mezzogiorno. Come si è visto, l'Italia è nel pieno di una fase di transizione in tema d'internazionalizzazione, con molte luci ma altrettante ombre, che sta ad indicare comunque un timido avvio di un'integrazione internazionale sia attiva che passiva. Tale integrazione si sta realizzando con caratteristiche e modalità precipue del nostro paese ed è accompagnata da una profonda revisione e riforma dell'insieme di politiche, istituzioni e strumenti per l'internazionalizzazione.

[42] Violante L., 1998, p.11-12.
[43] Ibidem

Il complesso intreccio di politiche che favoriscono l'internazionalizzazione a livello sistemico è stato qui letto ed interpretato attraverso una griglia di lettura formata da cinque tendenze generali, che consideriamo gli elementi portanti di pressochè tutti i modelli di internazionalizzazione in Europa, ovviamente con mix e modalità differenti. Ricordiamo brevemente le cinque chiavi di lettura analizzate e le considerazioni generali emerse.

1. - *La saldatura in corso tra politiche commerciali più tradizionali orientate a sostenere le esportazioni e politiche d'internazionalizzazione attiva delle imprese.* La chiusura della forbice, sebbene avviata, è ancora difficile da realizzare in Italia e lo è ancora di più in alcune regioni. I fattori su cui agire sono rappresentati, più che da un'ulteriore revisione dei meccanismi di sostegno finanziario, dalla necessità di diffondere e avvicinare tali strumenti alle PMI e nelle aree più decentrate, anche attraverso gli sportelli unici. Un'adeguata sensibilizzazione alla cultura dell'internazionalizzazione va fatta anche attraverso un'azione estesa di informazione e formazione.

2. - *L'importanza crescente dei servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese.* Le prime riforme portate avanti non devono fermarsi ma divenire permanenti, dato che sono proprio i servizi reali a giocare un ruolo chiave nella propensione all'internazionalizzazione delle imprese. Molto resta da fare sia in termini di coordinamento di una molteplicità di enti erogatori che di razionalizzazione-differenziazione dei servizi offerti dai vari enti, anche ai fini di un innalzamento del loro standard qualitativo. E' necessario incentivare una specializzazione e un rafforzamento di centri di servizi specifici di qualità, anche privati, nonché rafforzare attraverso la formazione la capacità delle imprese di avvalersi di tali servizi.

3. - *Il decentramento funzionale e territoriale nella gestione delle politiche e degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione per un rinnovato radicamento sul territorio.* Anche nel nostro paese si stanno cercando soluzioni al problema della *local governance*, del decentramento e della sussidiarietà, con risvolti concreti anche sulle politiche per l'internazionalizzazione. Il rischio maggiore risiede nella definitiva marginalizzazione politico-economica delle regioni e territori più deboli, ove non si trovino vie autonome o formule efficaci di trasferimento delle esperienze di successo di altre regioni-territori. Da un altro punto di vista, la creazione di sportelli unici decentrati sul territorio, sia per le attività produttive che per l'internazionalizzazione, potrebbe avviare l'auspicato processo di facilitazione e riavvicinamento alle realtà locali, spesso tagliate fuori dai circuiti di conoscenza e utilizzazione di politiche, enti e strumenti.

4. - *La crescente attenzione alla valorizzazione economica del territorio quale fattore strategico nella competizione globale.* Il modello italiano presenta degli indubbi ritardi con riferimento alla formulazione di una specifica politica per l'attrazione degli IDE in entrata: molto resta da fare, nelle tre tappe indicate di potenziamento delle politiche di sviluppo del territorio e delle aree arretrate; sburocratizzazione; individuazione di una strategia d'insieme di medio-lungo periodo attraverso una mappatura del territorio seguita da azioni di marketing territoriale.

5. - *La riaffermata necessità di un centro strategico di programmazione e monitoraggio delle politiche e strumenti d'intervento.* In tale direzione sono state promosse varie riforme a livello macro-istituzionale, che rappresentano una importante novità di potenziale coordinamento anche alla luce della nuova diplomazia economica. I punti di debolezza delle riforme portate avanti riguardano principalmente la concertazione privato-pubblico nell'elaborazione delle priorità delle strategie di sistema e la mancata individuazione di meccanismi di coordinamento tra le istituzioni che ci rappresentano con sedi permanenti all'estero.

Ci si è chiesto, infine, quali considerazioni specifiche possano essere fatte per il caso del Mezzogiorno in termini di mix di politiche per l'internazionalizzazione. Queste ultime devono essere tagliate ad hoc nel caso del Mezzogiorno, con strumenti specifici e interventi straordinari? O si applicano alle imprese e territori del Mezzogiorno e dei Mezzogiorni le stesse politiche e strumenti, prevedendo solo una loro maggiore intensità d'erogazione? O infine è opportuno sostenere un approccio di tipo "liberista", lasciando che i sistemi del Mezzogiorno si inseriscano autonomamente nel circuito dell'utilizzazione degli strumenti e politiche per l'internazionalizzazione?

Le tre soluzioni, in realtà, non sono necessariamente alternative e caso per caso vi possono essere mix diversi di approccio anche sulla base dell'interrelazione fra le stesse cinque chiavi di lettura sopradelineate. Quel che si può affermare è che è non è proponibile un mero aumento dell'intensità di erogazione o finanziamenti ad hoc per le imprese del Mezzogiorno che vogliano internazionalizzarsi, immaginando meccanismi diversi della Legge 100 e così via. L'esperienza insegna che il problema non è legato alla quantità degli incentivi finanziari, in quanto in generale al Sud ne sono arrivati più che in ogni altra area (Trigilia, 1999). Ciò che può e deve esser fatto è un'incentivazione della cultura dell'internazionalizzazione delle stesse imprese meridionali, attraverso attività mirate di formazione, informazione e assistenza. Questa può essere una delle soluzioni al problema della chiusura della forbice tra commercio e investimenti. Il Mezzogiorno, in tal senso, può avvalersi di un patrimonio

di risorse umane giovani, qualificate e indirizzabili e formabili ad una nuova cultura dell'internazionalizzazione. Un ruolo chiave è, quindi, giocato dai servizi reali, che possono facilitare e aumentare non solo la propensione internazionale delle imprese, ma anche la stessa capacità degli operatori di utilizzare gli strumenti a disposizione. Sul fronte del decentramento il rischio maggiore corso da alcune regioni ed enti locali è legato al fattore isolamento e marginalizzazione e, quindi, è importante individuare i meccanismi di funzionamento ed i fattori di successo di altre realtà locali e, ove possibile, applicarli a tali *late comers*. Soprattutto nel Mezzogiorno una priorità sarà l'implementazione degli sportelli unici, sia per le attività produttive che per l'internazionalizzazione, che potranno accelerare le procedure e riavvicinare una strumentazione considerata "lontana" dal tessuto produttivo; anche in tale contesto una positiva implementazione comporta uno sforzo nella formazione del personale degli sportelli e nella capillarizzazione dell'informazione. Per ciò che attiene alla politica per l'attrazione degli IDE, gli interventi specifici di sviluppo del territorio dovranno procedere in parallelo con una mappatura delle opportunità d'insediamento e un efficace marketing territoriale, sia a livello centrale sia decentrato. La specificità delle politiche potrà riguardare più le politiche di contesto che quelle ad hoc per l'internazionalizzazione passiva, e comunque molto resta da fare ovunque, a parte alcuni casi regionali di eccellenza. Infine, il Mezzogiorno non potrà che beneficiare, come tutte le altre aree del paese, di un coordinamento centrale in fase di programmazione strategica, in quanto è e sempre più deve divenire parte integrante del sistema-Italia e uno dei punti di forza nel modello italiano d'internazionalizzazione.

ISABELLA FALAUTANO
PAOLO GUERRIERI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ASSOCIAZIONE ITALIANA PER IL COMMERCIO MONDIALE (1998), "Attorno al D.LGS recante disposizioni in materia di commercio con l'estero", in *Teoria e Pratica degli Scambi Internazionali*, n.1/98, Milano, p. 21-30;

BALBONI E. (1998), "I Principi di Innovazione del Decreto Bassanini. Sussidiarietà, Differenziazione, Economicità ed Efficienza, Responsabilità ed Unicità dell' Amministrazione: qualcosa si è mosso nella Giusta Direzione", in *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, n°44-45;

BASSETTI P. (1997), "I&S saluta il nuovo Consiglio della Camera di Commercio", in *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, n°39;

BONVICINI G., FALAUTANO I., FARELLA R. (1998), "The Foreign Policy of Italy in the Age of Globalisation: Challenges Ahead", *The International Spectator*, IAI, Roma, n.1, p. 121-138;

BUSINESS INTERNATIONAL (1998-1999), *Italia Multinazionale*, pubblicazione mensile, Roma, vari numeri;

CHEVALLARD P.A. (1998), "L'internazionalizzazione delle PMI seguire le imprese nei loro percorsi", in *Impresa & Stato* n.42, Camera di Commercio di Milano;

COMINOTTI R., MARIOTTI S. (1996), *Italia Multinazionale 1996, Tendenze* e *protagonisti dell'internazionalizzazione*, VI Rapporto R&P al Consiglio dell'Economia e del Lavoro, Franco Angeli, Milano;

COMINOTTI R., MARIOTTI S., MUTINELLI M., a cura di (1999), *Italia Multinazionale 1998,* VII Rapporto Biennale predisposto per il CNEL da R&P, CNEL, Roma;

FALAUTANO I. (1997), "Gli strumenti e le politiche per la promozione dell'internazionalizzazione del sistema Italia", in *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale,* a cura di Guerrieri P. e Bonvicini G., Mediocredito Centrale, Roma, p. 185-239;

FALAUTANO I. (1996), "La Cooperazione economica tra Unione Europea e paesi dell'Europa Centro-Orientale attraverso la promozione delle società miste: il Joint Venture Phare Programme e i suoi sviluppi", in *Est-Ovest*, n. 5, ISDEE, Trieste, p. 5-20;

GUERRIERI P., ROSSI S. (2000), "Vantaggi competitivi reali nell'Europa con un solo mercato ed una sola moneta", in *Euro e Mercati reali,* a cura di Padoan P.C., SIE, Il Mulino, Bologna;

GUERRIERI P. (1998), "Cambiamento tecnologico e competitività dell'Europa e dell'Italia", in *Tecnologia, crescita e occupazione,* CUEN, Napoli;

GUERRIERI P. (1997), "La nuova fase di competizione globale e le politiche economiche estere dei paesi più avanzati", in *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale,* a cura di Guerrieri P. e Bonvicini G., Mediocredito Centrale, Roma, p. 9-38;

GUERRIERI P., MILANA C. (1990), *L'Italia ed il commercio mondiale*, Il Mulino, Bologna;

ICE (1999), *L'Italia nell'economia internazionale*, Istituto Commercio con l'Estero, Roma;

ICE (1998), *Programma promozionale 1999. Quadro riassuntivo*, Istituto Commercio con l'Estero, Roma;

LASSINI A. (1998), "Bassanini/imprese, regione e Camere di commercio", in *Impresa & Stato,* Camera di Commercio di Milano, n° 47;

MINISTERO PER IL COMMERCIO CON L'ESTERO (2000), *L'Italia nell'Economia Globale. Linee direttrici 2000 per l'internazionalizzazione del sistema-paese*, decreto in via di registrazione presso la Corte dei Conti, http://www.mincomes.it/linee_direttrici_2000/indice.htm;

MINCOMES (1998), *Circolare 9 dicembre 1998, n. S/521385*. Criteri e modalità per l'applicazione nel 1999 della legge 1° luglio 1970, n. 518, recante "riordinamento delle Camere di commercio italiane all'estero", Ministero per il Commercio con l'Estero, Roma;

PACINI M. (1997), "Revisione costituzionale e ridisegno delle regioni", in *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, n°39;

SANGALLI C. (1998), "Il decentramento del sistema amministrativo", in *Impresa & Stato*, Camera di Commercio di Milano, n°44-45;

SENATO DELLA REPUBBLICA (1999), *Indagine conoscitiva sulle Imprese Multinazionali con sede in Italia,* 10° Commissione Permanente (Industria, Commercio, Turismo), Roma, luglio 1999;

TRIGILIA C. (1999), "Il Mezzogiorno in cammino e la politica zoppa", *Il Mulino*, n. 385, Bologna, settembre-ottobre;

UNCTAD (1999), *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, New York, 1999;

UNCTAD (1998), *World Investment Report 1998. Trends and Determinants,* New York, 1998;

VIOLANTE L. (1998), "Il ruolo della diplomazia parlamentare", *Politica Internazionale,* n. 5, 1998, p. 11-12.

IL RUOLO DELLE BANCHE ED I SERVIZI FINANZIARI PER LA COMPETITIVITÀ DELLE IMPRESE MERIDIONALI

INTRODUZIONE

In questo lavoro si cercherà di mettere a fuoco e discutere il problema di un'appropriata assistenza finanziaria "di mercato" all'impresa minore del Mezzogiorno. Un'impresa, quest'ultima, che vive in modo problematico il rapporto con i mercati del credito e dei capitali. In particolare essa soffre di un pesante razionamento sul mercato del credito per il finanziamento della produzione corrente mentre è educata a far affidamento sul sistema delle agevolazioni finanziarie (in conto interessi o i contributi a fondo perduto in conto capitale) per il finanziamento degli investimenti.

Si cercherà in particolare di comprendere in che modo la finanza possa favorire il progredire ed il consolidarsi del processo di internazionalizzazione delle imprese meridionali. L'internazionalizzazione (che si concretizza finora quasi esclusivamente in una espansione delle esportazioni) oltre a rappresentare il principale elemento di novità dell'industria meridionale negli ultimi dieci anni è, come vedremo, la principale "via di uscita" dalle difficoltà che hanno attanagliato il sistema industriale del Mezzogiorno a partire dai primi anni Novanta.

Ai nostri fini è necessario affrontare i problemi su vari piani.

In primo luogo è importante chiarire i caratteri, le dinamiche e le prospettive del processo di internazionalizzazione delle imprese meridionali e come questo sia una risposta alle difficoltà che seguono il mutamento di regime rappresentato nel 1992 dalla fine dell'intervento straordinario. Come si vedrà questo processo, oltre ad essere particolarmente recente è per molti versi ambivalente; esso infatti dimostra sì la capacità delle imprese di sopravvivere e di resistere all'accentuazione delle pressioni competitive su uno scenario (quello del mercato globale) che non era certo particolarmente congeniale alle imprese meridionali, ma esso evidenzia anche come questo processo (per alcune peculiarità, intrinseche al profilo

dell'impresa meridionale) sia anche segnato da non pochi elementi di debolezza.

In secondo luogo, è necessario illustrare l'evoluzione recente, ancora in atto, del mercato del credito nel Mezzogiorno, guardando soprattutto ai problemi posti dalla crescente penetrazione delle banche settentrionali. Le conseguenze sono per certi versi già chiare ed è plausibile attendersi una loro maggior evidenza per il prossimo futuro. Si discuterà in particolare come le vicende delle aziende di credito locali ed esterne configurano un'evoluzione del mercato che, se può genericamente rafforzare il sistema delle banche dal punto di vista della solidità patrimoniale, rischia di non essere pienamente coerente al compito di fornire un sostegno finanziario efficace per le imprese. Come vedremo, proprio sul versante finanziario le imprese meridionali hanno mostrato grandi vizi, caricando le banche di una mole imponente di crediti inesigibili ma anche - per quelle che sono restate sul mercato - grandi virtù facendo fronte con un certo successo al progressivo inasprirsi del vincolo finanziario.

Si dovrà quindi affrontare il problema di come avviare un nuovo modello di relazioni tra banche ed imprese che sia all'altezza di una competizione che - man mano che l'unione monetaria dispiega i suoi effetti - si fa più intensa.

Si considererà infine un problema che fa da sfondo alle dinamiche in atto, e per nulla ininfluente su questi processi, rappresentato dalle opportunità e dai rischi (rilevantissimi) che lo smobilizzo praticato e programmato (almeno fino al 2013) dello stock di debito pubblico produrrà in termini di ristrutturazione della ricchezza finanziaria del Paese. Questo "stato di natura" che presumibilmente manterrà sotto tensione rialzista la borsa ben al di là delle virtù delle imprese quotate, potrebbe rappresentare un'opportunità di sviluppo delle aree problema ma anche - in ossequio a un ricorrente luogo comune del meridionalismo - un'altra "occasione mancata", con conseguenze davvero gravi per le prospettive di controllo se non di superamento del dualismo italiano.

PARTE I. - LE IMPRESE E LA VIA MERIDIONALE ALL'INTERNAZIONALIZZAZIONE

1. - *Alcune tendenze degli anni Novanta: la virtù finanziaria, i vincoli allo sviluppo produttivo*

Un aspetto rilevante e caratteristico delle imprese nel Mezzogiorno è la progressiva riduzione dimensionale media che interessa tutte le classi

di addetti. Nel Centro-Nord invece, almeno a partire dalle classi con più di 10 addetti, vi è stata un'inversione di tendenza che ha sortito un irrobustimento dimensionale oltre che produttivo.

Accanto al *downsizing* l'impresa meridionale mostra anche una tendenziale capacità di performance convergenti verso i valori nazionali, specie dal punto di vista dei tipici indicatori di redditività aziendale (ROE; ROI; ecc.)[1]. Vediamo la dinamica di questi fenomeni e soprattutto la stretta interdipendenza tra di loro, per introdurre quindi una valutazione delle motivazioni che conferiscono una vitale importanza alle possibilità di entrata sui mercati esteri attraverso il canale delle esportazioni.

In base all'esame comparato degli indici di *performance* (tabella 1), possiamo dire che, rispetto al quadro di riferimento consolidato appena descritto, emerge un tendenziale miglioramento della redditività dell'impresa meridionale, molto netto per il periodo 1989-1991, in forte attenuazione dal 1992 al 1994 con una decisa ripresa della convergenza per gli anni che giungono al 1997. Il miglioramento tendenziale di redditività dell'impresa meridionale, oltre a rappresentare certamente l'esito del processo di selezione competitiva degli anni Novanta, può in termini più appropriati essere interpretato come la risultante di un processo di riequilibrio tra la struttura produttiva e quella finanziaria dell'impresa.

Questo processo di adeguamento tra la dimensione tecnica e quella finanziaria si é realizzato attraverso una riduzione della dimensione economica dell'impresa. In altri termini l'aumento dei livelli di redditività (ed il contenimento successivo del suo deterioramento nella fase più critica del ciclo) é avvenuto in assenza di significativi aumenti della produttività delle risorse ed è in gran parte riconducibile agli effetti che il contenimento della scala di attività ha prodotto sulla gestione finanziaria (tale cioè da più che compensare lo svantaggio che la riduzione della scala operativa ha sul versante strettamente produttivo).

In questa luce vanno ricordate le tendenze molto chiare ad una riduzione delle dimensioni medie delle imprese sia in assoluto che in con-

[1] Nel prosieguo si farà riferimento alle risultanze delle analisi campionarie sia congiunturale sia strutturale del MCC sulle imprese manifatturiere. Quest'ultima in tre indagini successive, omogenee per criteri e per caratteri delle informazioni rilevate, rendono disponibili ormai dati omogenei dal 1989 al 1997 su campioni significativi di imprese manifatturiere con più di 10 addetti articolate per aree territoriali e raggruppamenti settoriali. E' quindi possibile qualificare in modo analitico alcuni degli aspetti rilevanti che in modo sintetico erano emersi dai Censimenti ISTAT (1981-1991 e quello intermedio del 1996) e dati della Contabilità regionale.

Tabella 1: Indici di *performance*

	1989	1991	1994	1997
Mezzogiorno				
ROE	31.3	13.2	0.1	5.8
ROI	27.4	22.5	16.7	8.9
Centro Nord				
ROE	39.4	22.3	24.9	5.9
ROI	31.7	27.2	27.6	8.8

Fonte: MCC.

Tabella 2: Andamento occupazione e produzione *

	% I 93 - II 99 Mezzogiorno	% I 93 - II 99 Centro-Nord
Occupazione	-7.5	5.2
Prod. Interno	7.3	14.7
Prod. Estero	9.0	29.5

* Desunta dai dati cumulati delle indagini congiunturali su base trimestrale.

Fonte: MCC.

fronto a quelle del Centro-Nord. Nella tabella 2 si riporta un significativo andamento di occupazione e produzione (sull'estero, interna e complessiva) desunta dai dati cumulati delle indagini congiunturali su base trimestrale. E' evidente come per le imprese del Mezzogiorno si evidenzi un freno particolarmente rilevante segnalato da una minor crescita (soprattutto sul mercato interno) della produzione accanto ad una conseguente netta flessione occupazionale; di segno opposto è la dinamica (trainata fortemente dall'espansione della produzione per l'estero) delle imprese centro-settentrionali.

L'esito di questo processo di aggiustamento strutturale produce due tipi di evidenze tra loro in completo contrasto. Sul versante della gestione finanziaria abbiamo dei risultati a dir poco lusinghieri che modificano quello che era il profilo tradizionalmente consolidato dell'impresa meridionale; sul versante industriale abbiamo invece una conferma ed una netta accentuazione dei tratti per lo più negativi che caratterizzano l'immagine delle imprese meridionali.

Se guardiamo distintamente a questi aspetti vediamo appunto (tabella 3) che le imprese meridionali mostrano oggi un valore del quoziente di indebitamento più contenuto di quello delle imprese del Centro-Nord.

Il rapporto "debiti finanziari - capitale netto" presenta infatti valori decisamente più bassi. L'articolazione dimensionale segnala al contempo livelli assoluti del debito crescenti col crescere della dimensione dell'impresa con l'esclusione della classe di imprese di più grandi dimensioni, per le quali esso è invece notevolmente inferiore. Se consideriamo che dai risultati di lavori precedenti[2] emergeva un quoziente di indebitamento delle imprese meridionali sistematicamente e sensibilmente più alto di quello delle imprese centrosettentrionali, é possibile dedurre che si è verificata una riduzione nell'apporto di risorse finanziarie esterne alla gestione corrente, che é un primo sintomo del ridimensionamento dell'impresa.

Questa conclusione é accentuata dal fatto che per l'impresa meridionale il fabbisogno di risorse per il finanziamento delle attività correnti rimane relativamente maggiore. Il ridimensionamento operativo viene indirettamente confermato dalla riduzione sia della quota dei debiti bancari sui debiti finanziari totali che della quota dei debiti a breve sul totale

[2] Si veda ad esempio Giannola, Marani (1991); Giannola (1990); Siracusano, Tresoldi (1990).

Tabella 3: Indici di bilancio *

	MEDIA			MEDIANA		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
			MEZZOGIORNO			
ROE	10,6	6,4	5,5	3,0	3,3	2,6
ROI	12,4	9,4	8,9	9,9	10,1	8,1
DFT/CAP	73,1	81,1	73,5	65,3	63,0	61,5
DFT/FAT	28,6	31,6	28,7	18,6	19,8	21,6
BNC/DFT	85,0	72,1	74,6	100,0	100,0	100,0
BNCB/BNC	69,5	66,6	67,8	85,8	77,2	80,6
OF/DFT	14,7	13,0	13,0	14,1	13,1	11,3
OF/MOL	35,6	37,8	40,9	37,9	36,4	31,6
OF/VA	16,7	16,3	15,5	14,2	13,6	11,7
VA/FAT	25,2	25,1	24,1	25,9	26,5	27,1
W/VA	53,2	56,8	62,0	59,2	61,7	63,7
VA/ADD	79,5	77,0	77,3	67,7	64,5	65,8
FAT/IMM	236,9	235,0	244,7	300,4	236,5	234,5
IMM/ADD	133,0	130,6	131,3	93,4	85,8	94,8
W/ADD	42,3	43,8	47,9	39,7	39,5	41,9
FAT/ADD	315,1	307,0	321,2	264,2	251,4	252,4
			CENTRO-NORD			
ROE	10,3	5,8	5,9	9,7	6,7	4,7
ROI	12,9	9,7	8,8	14,8	12,8	10,0
DFT/CAP	108,6	107,8	109,2	87,7	68,4	70,9
DFT/FAT	24,0	24,8	25,1	15,0	13,7	15,7
BNC/DFT	83,5	82,5	85,0	100,0	100,0	100,0
BNCB/BNC	75,8	72,0	71,9	90,9	89,2	86,0
OF/DFT	15,2	13,4	11,5	15,5	13,7	11,0
OF/MOL	32,1	33,2	29,4	28,9	30,7	28,4
OF/VA	13,9	12,8	11,3	11,4	10,5	9,4
VA/FAT	26,2	25,9	25,6	27,8	28,4	28,2
W/VA	56,7	61,5	61,6	59,2	64,1	65,9
VA/ADD	96,9	92,1	96,2	86,6	79,1	79,3
FAT/IMM	327,0	285,2	293,1	436,6	346,8	326,8
IMM/ADD	113,0	124,5	128,2	74,8	75,6	80,7
W/ADD	54,9	56,7	59,3	50,6	50,4	51,6
FAT/ADD	369,5	355,0	375,9	318,5	279,1	283,8

* Imprese <500 add.

Fonte: Ns. elaborazioni su dati Mediocredito Centrale.

dei debiti bancari (ancora in controtendenza con quel che avviene al Centro-Nord). Il ridimensionamento ha consentito quindi una proporzionale riduzione dell'incidenza degli oneri collegati alla produzione corrente. Ciò ha determinato un miglioramento delle condizioni di liquidità dell'impresa e questo ha permesso di ridurre il suo livello di indebitamento a breve.

L'atipicità di questa evoluzione sta nel fatto che generalmente all'idea di ristrutturazione viene associato un processo col quale si avvia una fase di razionalizzazione della struttura economica dell'impresa il cui esito é rappresentato da una riduzione dei costi, a partire da un abbattimento del costo del lavoro, e da un contemporaneo incremento di produttività unitaria. Il risvolto finanziario della ristrutturazione produttiva é rappresentato dal contemporaneo miglioramento dei conti economici dell'impresa, che, grazie all'aumento della produttività unitaria e alla riduzione dei costi complessivi di produzione, vede aumentare la sua redditività e i suoi livelli di autofinanziamento e può sostenere in modo più adeguato l'investimento che le garantisce la crescita.

Nel nostro caso si può dire che si è intrapreso un percorso inverso. A differenza delle regioni del Centro-Nord, il processo di ristrutturazione dell'apparato industriale del Mezzogiorno ha interessato in larga parte la struttura finanziaria e solo in misura minore gli assetti produttivi dell'impresa. Nell'immediato ciò ha comportato sicuramente un miglioramento dei conti economici; il che ha rinviato ma non eliminato il problema di affrontare quei nodi che solo un adeguato intervento sul versante produttivo ed organizzativo potrà sciogliere. Il riequilibrio finanziario non ha infatti intaccato la maggiore onerosità dell'attività delle imprese meridionali. Le cause che provocano questa più alta onerosità sono legate alle maggiori necessità di finanziare la produzione corrente con risorse esterne, dato il livello generalmente più basso di economicità dei processi produttivi. Il finanziamento della produzione corrente con risorse attinte a titolo oneroso comporta un aumento dell'indebitamento a breve ed, in virtù di tassi di interesse più elevati, una più consistente incidenza degli oneri finanziari sui margini d'impresa. Le conseguenze di questa maggiore onerosità sul processo di accumulazione dell'impresa sono evidenti visto che il maggiore impegno per il finanziamento dell'attività corrente comporta non solo una compressione del tasso di autofinanziamento, ma anche maggiori difficoltà nell'accesso a risorse creditizie per l'operare di meccanismi di razionamento che operano molto più a questo livello della gestione corrente che non - diversamente da quanto enfatizzato dalla letteratura - nel momento del finanziamento di un progetto di investimento. In altri termini i problemi di liquidità, in questo contesto, sono partico-

larmente stringenti e fanno premio anche sulla disponibilità di credito agevolato (in conto interessi e conto capitale) nel determinare le decisioni di investimento[3].

L'analisi dell'andamento della produttività del lavoro conferma per un aspetto rilevante la persistenza di questi caratteri di più alta onerosità della gestione corrente dell'impresa meridionale, al contempo il valore dei diversi *ratio* rappresentativi del capitale circolante e della liquidità evidenziano livelli di liquidità maggiori per le imprese meridionali in tutte le classi, tranne che per quelle di più piccola dimensione.

Sia l'indice di liquidità corrente che lo stesso rapporto tra circolante commerciale e fatturato presentano in corrispondenza delle imprese meridionali valori apprezzabilmente più alti. Lo stesso scarto positivo per le imprese meridionali si riscontra per il valore dell'indice di gestione finanziaria ed extracorrente.

E' inutile dire che un comportamento finalizzato ad accrescere nell'immediato le posizioni di liquidità inevitabilmente si ripercuote negativamente sulle funzioni di accumulazione di risorse da destinare all'investimento; esso rappresenta in primo luogo una risposta all'inasprimento dei vincoli esterni di natura finanziaria e dei rischi connessi. Al contempo si comprende anche che, per un'impresa come quella meridionale, caratterizzata da fattori di intrinseca debolezza e da un più forte grado di dipendenza dalle risorse esterne sia in funzione degli investimenti che del finanziamento della produzione corrente, imboccare questa strada finisce per essere una scelta obbligata.

I fatti sinteticamente delineati suggeriscono una chiave di lettura delle vicende dell'impresa meridionale nel corso del periodo considerato e forniscono anche elementi per individuare una linea di intervento utile per rilanciarne lo sviluppo.

Le maggiori difficoltà esterne costringono l'impresa a ridurre la sua dipendenza finanziaria dalle fonti di finanziamento. Poiché aumentano le necessità di finanziamento della produzione corrente con risorse proprie, ad esse si fa fronte aumentando la liquidità dell'impresa. Non potendosi realizzare questo processo, per ragioni legate sia alle condizioni generali sia ai caratteri di debolezza propria dell'impresa, attraverso un aumento dell'efficienza dei processi produttivi, il maggiore fabbisogno di liquidità viene soddisfatto con un aumento dei margini operativi che, in queste

[3] A sostegno di questa conclusione una verifica empirica evidenzia come il livello degli investimenti delle imprese meridionali sia fortemente condizionato dalla variabile *cash - flow*, cosa che non avviene per le imprese del resto d'Italia (Giannola, Papagni, Sarno 1998).

condizioni, non può che avvenire con un ridimensionamento o un sottodimensionamento dei già ridotti livelli di produzione. Si attiva così un percorso di riequilibrio verso il basso alla ricerca di una miglior rispondenza della dimensione economica a quella finanziaria dell'impresa.

Questo processo che definisce le modalità con le quali comunemente si realizza una operazione di risanamento finanziario, per imprese caratterizzate da una maggiore debolezza produttiva e da una più incerta collocazione di mercato, rischia di penalizzarne in modo duraturo le possibilità di crescita.

In conseguenza del ridimensionamento e della riduzione dell'indebitamento a breve, l'aumento della capacità di autofinanziamento in rapporto al fatturato è assolutamente insufficiente a garantire un supporto adeguato all'investimento e alla prospettiva di crescita dell'impresa. Ed infatti non appena si accenna (come nel triennio 1992-1994 ed in minor misura anche nel successivo triennio) ad una ripresa dell'attività di investimento, essa è finanziata, nelle dimensioni di impresa minore, con risorse proprie per una quota ben superiore che al Centro-Nord; ciononostante la tensione che si determina rapidamente nei rapporti di indebitamento frena le possibilità di dar continuità a questo processo.

2. - *Alcune valutazioni*

Dall'analisi della struttura finanziaria e del debito emergono dunque non pochi elementi di novità. Dal punto di vista produttivo, non si verifica invece un'attenuazione dei notevoli differenziali di produttività delle risorse e nei più limitati livelli di utilizzazione della capacità produttiva. Sempre nella tabella 3 si riassumono gli indizi di queste perduranti debolezze e le conseguenze che ciò determina una volta che si analizzino gli indicatori cerniera tra gestione industriale e finanziaria. Nonostante un costo del lavoro per addetto significativamente più contenuto (in media di oltre il 20% ma con punte che per dimensioni e settori possono superare il 40%[4]) abbiamo una ancor più rilevante differenza di produttività

[4] Rispetto al dato medio per le imprese con meno di 20 addetti il differenziale supera il 30%; per le piccole e medie imprese esso supera il 25%. Questo fenomeno si attenua per le imprese medio - grandi e si rovescia per quelle grandi che mostrano invece una convergenza con il Centro-Nord. Nei settori tradizionali (secondo la classificazione alla Pavitt) il differenziale va da un 30% per attestarsi in alcuni casi sul 40-45%. E' da segnalare che, di norma, là dove i differenziali assoluti sono maggiori abbiamo anche le risposte più deludenti in termini di dinamica del valore aggiunto e quindi un peggioramento anziché un miglioramento della dinamica del costo del lavoro per unità di valore aggiunto: un altro segnale di una difficoltà a mantenere o ad espandere la produzione.

(valore aggiunto per addetto) di conseguenza, sovente, il costo del lavoro per unità di valore aggiunto delle imprese meridionali supera quello delle concorrenti centro settentrionali.

Queste difficoltà evidentemente incidono sulla possibilità di competere e, quindi, di espandere il fatturato. Ecco quindi che la pur virtuosa gestione finanziaria, messa accanto alle *performance* industriali, può attenuare ma certo non eliminare gli squilibri. Ciò avviene sia che guardiamo alla quota ben più ampia del margine operativo lordo assorbita degli oneri finanziari, sia con riferimento al rapporto debito finanziario complessivo sul fatturato o al complesso degli oneri finanziari sul valore aggiunto.

Per questi motivi sembra legittimo parlare di un riequilibrio verso il basso in cui nella impossibilità di incidere in misura relativamente adeguata sulla gestione industriale, la dimensione economica si adegua ai vincoli posti dall'esigenza di riequilibrio e consolidamento della gestione finanziaria.

Le difficoltà di mercato ed il più stringente vincolo finanziario che costringono l'impresa a ridurre la sua dipendenza esterna, accentuano l'esigenza di finanziare la produzione con risorse proprie. Nell'immediato questa condizione si traduce in una tendenziale riduzione del fabbisogno di credito, specie a breve termine, ma - come detto - in prospettiva si indeboliscono le possibilità di portare avanti un adeguato livello di investimenti a supporto del consolidamento e di una ripresa dello sviluppo aziendale. Le implicazioni sostanzialmente sfavorevoli sulle prospettive occupazionali sono un'evidente conseguenza.

A completare il quadro va opportunamente precisato anche il nesso che intercorre tra dinamica dimensionale, *performance* produttive ed efficienza delle imprese.

Le analisi in proposito sull'efficienza economica[5] applicata al campione di imprese di riferimento sembrano smentire che i più alti costi unitari di produzione dell'impresa meridionale (specie di quella minore)

Si ha così che il costo del lavoro per unità di valore aggiunto tende a crescere (con l'eccezione delle imprese con più di 500 addetti) per tutte le classi dimensionali di imprese meridionali, ciò a fronte della stabilità per tutto il periodo e della netta contrazione fatta registrare per l'ultimo triennio dalle imprese centro-settentrionali.

[5] La condizione di efficienza della produzione alla quale si fa riferimento ha un significato univoco e ben definito e viene soddisfatta dall'impresa che impiega nei suoi processi produttivi fattori in quantità tali da realizzare l'uguaglianza delle produttività marginali dei singoli *input* ponderate con i rispettivi prezzi (Giannola, Sarno 1996; Giannola, Papagni, Sarno 1998).

siano un portato di inefficienze specifiche nell'utilizzo dei fattori della produzione ed indicano semmai come causa principale proprio la ridotta dimensione operativa che non consente di fruire di rendimenti crescenti ed economie di scala simili a quelle di cui godono le imprese centro-settentrionali.

L'analisi evidenzia come non vi siano significative differenze di comportamento sotto questo aspetto tra imprese meridionali e non. Dal che si desume, per le imprese meridionali, una capacità di minimizzazione dei costi di produzione almeno altrettanto efficace di quella delle imprese centrosettentrionali. Ma al contempo si verifica che questa ottimizzazione corrisponde ad un livello minimo dei costi di produzione delle imprese meridionali relativamente maggiore imputabile, come si è detto, soprattutto alle differenze presenti nei rendimenti di scala.

Questi risultati costituiscono un'altra parziale evidenza a sostegno della tesi dell'effetto penalizzante connesso ai vincoli allo sviluppo. Come già detto, condizionamenti esterni sfavorevoli e debolezze intrinseche fanno sì che l'impresa raggiunga un equilibrio in corrispondenza di livelli di attività relativamente più contenuti che, se nel breve periodo sono funzionali alla sua sopravvivenza e magari al consolidamento della posizione di mercato, risultano alla lunga insufficienti a garantire prospettive di sviluppo di maggior respiro.

Il persistere di questi tratti sistematici a livello micro condiziona pertanto una strategia di rilancio occupazionale e produttivo del sistema di imprese nel Mezzogiorno; e ciò tanto di più se, per sostenere questa impegnativa missione, ci si affida a strumenti (come le politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro) che aggrediscono solo marginalmente i fattori consolidati di svantaggio relativo.

3. - *Due vie di uscita: imprese esportatrici ed economia sommersa*

Per far fronte a queste difficoltà, in assenza di politiche di sostegno particolarmente efficaci, una qualche risposta "endogena" sembra emergere. Essa tende, con una certa efficacia, ad allentare il vincolo della scala operativa attraverso il sostegno della domanda che può trovarsi nell'espansione delle esportazioni. In contemporanea, ad ovviare a debolezze tecnico-operative delle imprese, e quindi strumentale alla possibilità di espansione sui mercati, sembra avere un ruolo non secondario la crescente integrazione delle imprese minori (ma non solo quelle) con l'ampio settore di economia sommersa che caratterizza il sistema produttivo meridionale.

Vediamo in un minimo di dettaglio questi due aspetti concatenati.

Molte analisi hanno dedicato grande attenzione al progressivo consolidarsi, dopo il 1994, della dinamica esportativa delle imprese meridionali. Ai nostri fini l'analisi dell'impresa esportatrice è di particolare interesse alla luce delle considerazioni precedenti. Essa infatti tende ad identificare quella tipologia di impresa che fronteggia il processo di ristrutturazione utilizzando oltre la chiave del riequilibrio finanziario quella della rimozione graduale dei vincoli alla scala operativa. E' a partire da questo profilo di impresa e dall'individuazione dei problemi prospettici che la investono che penso possa definirsi una efficace strategia di accompagnamento finanziario.

L'effetto dell'eliminazione nel 1992 dell'intervento straordinario, in un vuoto legislativo pressoché assoluto quanto a "nuova politica per le aree depresse" (la legge 488 del 1992 entra in funzione solo nel 1996), sommandosi alla congiuntura estremamente sfavorevole per il Mezzogiorno soprattutto per il drastico ridimensionamento dei flussi di spesa pubblica e di trasferimenti in generale, ha determinato un avvitamento dell'economia locale che ha fatto rapidamente riaprire il gap Nord - Sud a tutto sfavore delle regioni meridionali.

D'altra parte la massiccia svalutazione del cambio che si accompagna nel 1992 all'uscita dell'Italia dallo SME non agisce da tempestivo fattore di compensazione della flessione della domanda interna, data la tradizionale chiusura dell'economia meridionale ai mercati esteri e la peculiare dipendenza delle imprese locali dalla domanda pubblica. L'economia quindi subisce per almeno un biennio gli effetti traumatici del cambiamento di regime senza godere dell'ammortizzatore della domanda estera.

Il riorientamento al mercato che - gioco forza - avviene in queste regioni determina pertanto da un lato un macroscopico processo di deindustrializzazione, con la messa fuori mercato di numerosissime imprese (specie in settori protetti quali l'edilizia) nonché di numerose banche, dall'altro spinge le imprese più attrezzate ad adeguarsi alle nuove condizioni operative perseguendo anche una progressiva ricerca di spazi sul mercato estero.

Ne deriva che, sia pur tardivamente, le imprese meridionali evidenziano una dinamica esportativa senza precedenti ma occorre anche essere consapevoli che la finestra spalancata dalla manovra del cambio comincia ora a chiudersi con il varo dell'Unione Monetaria. I tempi a disposizione per sostenere l'impresa nel salto che consenta un completo riequilibrio della "gestione industriale" sono quindi particolarmente stretti.

Il ruolo crescente delle esportazioni è evidente per il Mezzogiorno nel suo complesso.

La tabella 4 illustra alcuni tratti particolarmente significativi del fenomeno considerando dal 1994 al 1997 la dinamica delle imprese esportatrici, della quota di fatturato esportato sul totale delle stesse imprese e anche sul totale del fatturato della circoscrizione. Il confronto con la analoga dinamica per il Centro-Nord evidenzia la rilevanza ed anche alcune peculiarità del fenomeno. Nel complesso della circoscrizione Mezzogiorno le imprese esportatrici sono oltre il 53% del campione nel 1997 con un aumento di 9 punti rispetto al 1994 (nel Centro-Nord la quota sale dal 72% al 73%). Ma una differenza macroscopica di questo processo rispetto al Centro-Nord riguarda le quote di fatturato esportate che sono a livelli molto più contenuti del resto d'Italia (nel 1997 una media del 35% meridionale contro il 43% del Centro-Nord). Infatti per il Mezzogiorno vi è una flessione rispetto al 39% del 1994 laddove il Centro-Nord vede aumentare di oltre 6 punti percentuali la sua quota di fatturato esportato[6].

La "gerarchia" settoriale evidenziata nel Mezzogiorno vede - in coerenza con la sua specializzazione produttiva - la preminenza dei settori tradizionali con un 64% di imprese esportatrici, seguiti dal 56% dei settori specializzati, dal 54% di quelli ad alta tecnologia e dal 36% dei settori di scala. Significativo infine l'orientamento geografico delle esportazioni; in tutte le aree - come era lecito attendersi - il mercato europeo è quello principale (64% per il Mezzogiorno contro un 57% del Centro-Nord).

Il dato sulla dinamica della quota di fatturato esportato, in una con la maggior rilevanza del mercato europeo per le imprese meridionali, sembra segnalare una certa difficoltà a mantenere le quote di mercato specie in presenza dell'unione monetaria.

Anche per altri versi, su fenomeni di particolare rilievo che segnano le linee di tendenza si registra una differente problematicità nelle posizioni di mercato delle imprese esportatrici meridionali. Abbiamo già ricordato la più contenuta dinamica della produzione esportata messa in evidenza dalle indagini congiunturali per il periodo 1993-1999, di pari segno e particolarmente eloquente è quello che si deduce dall'analisi dei prezzi all'export che segnalano per gli stessi anni una crescita inferiore al 2% contro l'11% fatto segnare dalle imprese esportatrici del Centro-Nord. Le imprese esportatrici del Mezzogiorno che nel contesto locale sono per così dire una "punta di diamante" del sistema produttivo locale

[6] Questo risultato è particolarmente significativo se si tiene conto che la stessa dinamica (-4% al Sud contro un +3% del Centro-Nord) si ha anche per la quota delle esportazioni sul fatturato complessivo delle imprese esportatrici e non.

Tabella 4: Imprese esportatrici, quota di esportazione e per destinazione geografica (%)

	MEZZOGIORNO						CENTRO-NORD					
	1997			1994			1997			1994		
	Imprese esportatrici	Export imprese esportatrici	Export su fatturato totale	Imprese esportatrici	Export imprese esportatrici	Export su fatturato totale	Imprese esportatrici	Export imprese esportatrici	Export su fatturato totale	Imprese esportatrici	Export imprese esportatrici	Export su fatturato totale
Classi di addetti												
<20	35,8	28,5	2,1	25,6	26,6	6,9	60,8	38,5	24,7	44,1	35,4	20,7
21-50	50,8	25,4	14,9	37,7	28,5	14,9	72,0	39,4	30,0	65,1	40,5	29,8
51-100	65,4	31,7	19,4	55,6	37,1	24,5	80,7	41,6	34,6	83,8	39,0	33,5
101-250	79,2	33,3	25,1				87,5	40,4	35,6			
251-500	62,5	51,2	35,4	84,2	47,7	43,4	92,5	47,3	37,1	91,8	32,8	30,9
Settori												
Tradizionali	63,6	32,4	22,4	52,2	46,2	33,2	70,3	38,6	32,2	70,5	36,4	33,2
Scala	35,6	28,8	17,6	37,1	27,6	18,5	67,5	38,3	25,8	69,9	30,9	18,5
Specializzati	56,1	36,8	23,0	26,8	56,3	26,1	82,6	53,1	49,3	80,0	53,9	26,1
Alta tecnologia	54,0	57,6	44,5	35,7	32,0	24,7	73,8	36,1	28,4	68,2	27,4	24,7
Destinazione geografica												
Unione Europea			64,9			47,0			57,2			56,3
Europa orientale			3,3			7,2			4,7			5,0
Altri paesi europei			5,0			9,4			5,9			4,8
Americhe			12,8			18,6			14,9			14,5
Asia			9,2			8,8			12,3			15,2
Africa			3,2			8,4			2,8			2,9
Australia			1,2			0,6			1,6			1,3
Totale *	53,2	34,9	23,4	44,2	39,4	27,1	73,2	42,9	34,2	71,9	36,7	31,9
>500	78,6	72,3	70,3	78,6	41,9	38,1	92,7	39,9	37,3	90,9	38,1	33,1

* Imprese con occupazione pari o minore a 500 addetti.
Fonte: Elaborazioni su dati Mediocredito Centrale.

Tabella 5: Confronto tra imprese esportatrici e non esportatrici nel Mezzogiorno (media 1995-97)

	Imprese esportatrici	Imprese non esportatrici
Addetti (media)	77,8	49,2
Valore aggiunto per addetto (milioni di Lire)	81,1	72,1
Fatturato per addetto (milioni di Lire)	327,4	289,5
Roe	8,3	6,3
Roi	10,4	9,8
Debiti fin./fatturato	27,7	33,7
Oneri fin./fatturato	14,9	18,8

Fonte: Mediocredito Centrale, *Indagine sulle Imprese manifatturiere*, dicembre 1999.

veda in proposito la tabella 5 nella quale si traccia una sintetica comparazione tra esportatrici e non) rimangono per molti versi in posizione problematica se non marginale quando le si inserisce nel quadro delle imprese esportatrici nazionali.

Il che non meraviglia se si considera l'ambiente di riferimento ed il fatto che la massima intensità competitiva è espressa nelle cosiddette aree sistema (tipici i distretti industriali); qui l'interazione tra le varie entità produttive favorisce e seleziona forme organizzative in continua evoluzione che contribuiscono significativamente a difendere e ad accrescere la competitività delle imprese del sistema sui mercati. Questi aspetti sono particolarmente carenti (e quindi preoccupanti) nel Mezzogiorno[7].

[7] Ciò trova riscontro in alcuni indicatori dell'intensità e qualità dei rapporti tra imprese, come la domanda e l'offerta di subfornitura. Le imprese che lavorano in subfornitura sono meno del 32% contro una media nazionale del 38%. Per quel che riguarda le imprese che si avvalgono di subfornitura esse sono il 23% nel Mezzogiorno contro il 35% nazionale. C'è dunque una notevole minor intensità nella domanda di subfornitura. Ciò conferma un carattere verificato da numerose ricerche circa un'organizzazione della produzione a più forte integrazione verticale nel Mezzogiorno, soprattutto per le imprese minori. Peculiarità legata alla debolezza dei sistemi produttivi locali. Anche lo sviluppo rigoglioso del sommerso, che sembra indicare un superamento di questo aspetto, è in realtà sintomatico della difficoltà di instaurare rapporti tra imprese simili a quelli distrettuali.

4. - *Sommerso, ovvero la subfornitura nascosta come strumento di internazionalizzazione*

La caratteristica di una maggiore integrazione verticale delle imprese connessa alla discontinuità ed alle diseconomie esterne, cioè alla debolezza dei sistemi di impresa, rappresenta un aspetto per così dire storico dell'organizzazione produttiva meridionale. Ma, si sa, tutto evolve e infatti nel corso degli anni Novanta questo carattere tende ad articolarsi in forme che - in un contesto di forte incertezza - rispondono alle sollecitazioni derivanti dall'intensificarsi sia delle pressioni competitive sia delle maggiori opportunità di mercato connesse alla svalutazione del cambio. Questa evoluzione, che articola significativamente e in modo creativo il tratto di forte integrazione verticale delle imprese, passa attraverso una crescente importanza del ruolo dell'economia sommersa. In questa ottica, la minor domanda di subfornitura nel Mezzogiorno è anche e non marginalmente connessa al crescente peso che ha il settore sommerso dell'economia. Il suo rigoglioso sviluppo è attivato negli anni Novanta proprio dal processo di orientamento al mercato che ha posto le imprese sempre più sotto la pressione della competizione. In altri termini, il sommerso rappresenta, nell'ambito dello schema di ristrutturazione sopra commentato, un importante fattore di riequilibrio della gestione industriale delle imprese emerse.

Per l'aspetto che a noi qui interessa, è bene precisare che il sommerso a cui si fa riferimento non è tanto la tradizionale attività alternativa alla produzione emersa (come invece in sede confindustriale si suole sottolineare) e - quindi - foriera di concorrenza sleale. Quello che sembra prevalere negli ultimi anni è un processo di immersione di ampie fasce della produzione non in competizione bensì in stretto rapporto di complementarità con la parte che rimane emersa.

Il sommerso è una quota di subfornitura attivata dall'area produttiva emersa che non può essere colta a livello ufficiale e che contribuisce sensibilmente all'equilibrio complessivo delle imprese emerse (contenimento dei costi anzitutto, flessibilità di risposta alle sollecitazioni congiunturali della domanda ed, al contempo, assicurazione rispetto all'incertezza ed ai rischi dell'instabilità della domanda stessa).

Di questo fenomeno una certa evidenza empirica, peraltro ancora molto indiziaria, la forniscono proprio le indagini qui considerate. Il dato attorno al quale si articolano in modo abbastanza coerente altri aspetti significativi che confortano la nostra ipotesi, è rappresentato dal livello relativo e dalla dinamica del fatturato per addetto nelle varie classi

dimensionali di impresa. A partire da questo aspetto è possibile mettere in evidenza alcune eloquenti anomalie.

La disponibilità di dati comparabili forniti dalle indagini campionarie sulle imprese del Mediocredito Centrale che vanno dal 1989 al 1997 consente di individuare una significativa modifica nell'andamento dell'indicatore prescelto a partire dal 1994. Fino ad allora il fatturato per addetto (a prezzi 1995) è, come atteso, crescente al crescere della dimensione (classe di addetti) delle imprese considerate. E' anche crescente con la dimensione di impresa l'indicatore rappresentato dalla quota del valore aggiunto per dipendente sul fatturato; e anche ciò è sostanzialmente in linea con le aspettative.

Quando si passa ad analizzare il periodo più recente si nota una significativa modifica nel segno della correlazione tra fatturato per dipendente e classe dimensionale di impresa. Tale relazione o è di segno incerto o - come avviene sistematicamente per le classi dimensionali più piccole - assume decisamente un segno negativo. Si ha così che il valore assoluto del fatturato per dipendente della classe dimensionale minima (11-20 addetti) o è il più elevato o è secondo solo al valore della classe dimensionale con più di 250 addetti. Questo mutamento riguarda il sistema nel suo complesso, ma è particolarmente forte nel Mezzogiorno e, sulla base dei dati disponibili, la sua intensità cresce in misura notevole sia in Sicilia che in Campania. In quest'ultima regione il fenomeno è in massima evidenza; qui il fatturato medio per dipendente assume valori di un livello a dir poco anomalo per quel che concerne proprio la classe dimensionale minima.

Un'analisi di dettaglio consente anche di verificare che questo fenomeno riguarda particolarmente, anche se non esclusivamente, il comparto dei settori tradizionali.

Sempre proseguendo in questa ricostruzione indiziaria dai dati dell'indagine, è significativo che all'anomalia ora segnalata corrisponda un quadro molto diverso (tendente al "normale" o ad un'anomalia di segno opposto alla precedente) quando prendiamo in considerazione l'indicatore del valore aggiunto per addetto delle varie classi dimensionali. Il valore aggiunto corrisponde sostanzialmente al valore del fatturato al netto degli acquisti di materie prime e beni intermedi. Questo indicatore si conferma (come per il passato) particolarmente contenuto per le classi dimensionali più piccole; ciò vale in particolare per la classe minima, cioè per quella che esprime il valore massimo di fatturato per addetto tra le imprese sotto i 250 addetti.

Se consideriamo che proprio nei settori tradizionali e per le classi dimensionali più piccole è anche più ridotto il ricorso alla subfornitura,

l'apparente contraddizione di una situazione in cui a livelli anormalmente elevati del fatturato fanno riscontro livelli così contenuti di valore aggiunto per addetto, rende molto plausibile l'ipotesi che i dati ufficiali coprano in realtà una situazione nella quale una quota consistente della produzione delle imprese emerse proviene dal mondo del lavoro sommerso o nero.

In che senso il fenomeno dell'economia sommersa possa ricondurre a coerenza le apparenti anomalie dei dati dell'indagine di campo è facilmente identificabile. Un percorso plausibile è quello che vede l'impresa emersa effettuare un ammontare molto rilevante (rispetto ai pochi addetti ufficiali) di acquisti di beni intermedi e di materie prime. In effetti buona parte di questi acquisti è destinata ad alimentare l'attività di lavoratori (o, più precisamente, laboratori) in nero; da essi l'impresa riceve il prodotto che viene regolarmente venduto e fatturato. E' così possibile per l'impresa emersa scaricare il costo degli acquisti dei beni intermedi.

Il vantaggio derivante all'impresa emersa dall'attivazione di questo circuito sta ovviamente nella drastica riduzione dei costi che tutto ciò consente. Le imprese emerse devono poi risolvere il problema di pagare e scaricare (a fini fiscali) i costi del ricorso al lavoro nero. A questo scopo si possono avere diverse strategie, non esclusa quella di un regolamento dei conti in natura. In tal caso una quota delle materie prime acquistate viene passata come corrispettivo alle aziende del settore sommerso che è quindi in grado di produrre e realizzare "in prima persona" una parte del prodotto.

Dunque le imprese considerate sono relativamente dinamiche nel periodo osservato specie se sono esportatrici, ma al contempo mostrano dei caratteri strutturali che evidenziano problemi. E questo è un aspetto da considerare con attenzione perché ci porta a valutare quale spazio sapranno ritagliarsi le varie realtà locali in un contesto di mercato caratterizzato da prospettive non esaltanti di sviluppo della domanda interna e, sul versante dei mercati esteri, da una progressiva accentuazione della concorrenza via via che si andranno dissolvendo gli effetti complessivi della svalutazione cumulata dal 1992 al 1997.

Queste evidenze sono per certi versi attese e al contempo preoccupanti. Attese proprio in funzione dei caratteri strutturali delle imprese e delle strategie di inserimento sul mercato da loro intraprese. Quelle meridionali sono imprese "semplici" nel senso che proprio la difficoltà a fare sistema comprime ed inibisce la domanda e, di conseguenza, anche la possibilità di uno sviluppo dell'offerta di servizi articolati e sofisticati. In particolare il ruolo del sommerso sopra commentato, può rappresentare un surrogato non secondario di numerosi servizi.

Se ciò è plausibile ne discende come corollario naturale l'esigenza di una politica attiva che abbia di mira l'obiettivo di rompere - a partire dal fronte ambientale - questa sorta di circolo vizioso nel quale rischia di restare incapsulata la dinamica, in atto ma inadeguata, del sistema produttivo.

E' ovvio infatti che le imprese, di per sé, tanto più se piccole, isolate, non partecipi di sistemi coesi, poco o nulla possono per modificare i limiti imposti da questo stato di cose. In coerenza alle ipotesi di mercati di concorrenza atomistica esse subiscono e si adattano più che svolgere un'azione evolutiva sull'ambiente; questa evoluzione - per contro - rappresenta un'esigenza ineludibile per realizzare le condizioni necessarie a garantire loro la possibilità di competere e di crescere [8].

In tal senso è di nuovo centrale la riflessione su politiche di industrializzazione o dell'offerta centrate su un mix di interventi volti a favorire ingressi di realtà produttive dall'esterno ed a sostenere la riqualificazione delle imprese locali. Ed è in questa prospettiva che la finanza può giocare un ruolo decisivo di "rigenerazione tecnologica", ruolo che non potrebbe essere assolto da strategie (oggi molto più popolari) che fanno leva sulla promozione di una maggior flessibilità del mercato del lavoro.

PARTE II. - BANCHE E IMPRESE

6. - *La crisi del mercato del credito*

Data la funzione di contesto, di indispensabile ingrediente che la risorsa finanziaria gioca in qualsiasi economia, la natura del problema è tutt'altro che settoriale e specifica. Il dato "ambientale" rappresentato da credito e finanza costituisce infatti un vincolo ineludibile per lo sviluppo e molte indagini evidenziano con chiarezza questo aspetto (Netti, Sarno 1998; Netti 1999).

Le critiche condizioni del credito nel Mezzogiorno sono ben note. Questo mercato subisce ora, dopo le drammatiche turbolenze degli ultimi anni, un processo di normalizzazione che prospetta una disarticolazione dei principali operatori e, per le banche locali, una progressiva integrazione in gruppi aziendali esterni sia grandi che di dimensioni minori. Ora

[8] Queste preoccupazioni se sono attuali e pressanti per il Mezzogiorno, non sembrano infondate anche per il "Sistema Italia" nel suo complesso ed investono il problema della struttura industriale e della peculiare specializzazione del "Sistema".

che il controllo dell'emergenza lascia il passo ad una terapia razionalizzatrice del sistema, questa sembra preoccuparsi soprattutto di garantire un certo equilibro tra i "nuovi entranti" nella convinzione - evidentemente - che ciò rappresenti al contempo la terapia più appropriata per accompagnare il sistema produttivo locale.

La crisi delle banche meridionali è un fenomeno complesso, derivante da molteplici cause che vanno al di là della *mala gestio* alla quale, semplicisticamente, si suole fare riferimento. Essa può essere considerata come un aspetto cruciale del traumatico processo di orientamento al mercato più volte citato nella parte precedente con riferimento alle imprese.

L'esplosione delle sofferenze che inizia dal 1993 è in evidente connessione con le difficoltà crescenti nelle quali naviga il sistema produttivo locale (specie l'edilizia ma, più in generale, il complesso delle imprese meridionali).

Mentre la crisi dell'economia si manifesta al Sud in sostanziale controtendenza rispetto al resto d'Italia dove la drastica svalutazione del 1992 fa sentire subito i suoi benefici effetti, sul mercato del credito si ha una forte intensificazione della concorrenza, promossa dal processo di liberalizzazione (abolizione del piano sportelli, libertà di insediamento, regolazione improntata ai criteri di vigilanza prudenziale).

Nel caso specifico, le maggiori aziende del Centro-Nord attivano politiche di penetrazione commerciali nelle piazze meridionali. Più che la prospettiva di espandere gli impieghi, il Sud attrae per il potenziale di raccolta presso una clientela ancora orientata a strumenti tradizionali e relativamente meno redditizi. Queste banche sviluppano di conseguenza una politica della raccolta molto più aggressiva e dinamica della politica degli impieghi; ciò consente loro anche di limitare i danni derivanti dalla forte recessione dell'economia locale[9]. Le difficoltà che l'intensificarsi della concorrenza pone alle banche meridionali vengono spesso associate alla minore efficienza di queste deducendo da ciò che grazie a questo sconvolgimento l'utenza (risparmiatori e imprese locali) potrà fruire di un miglioramento delle condizioni operative del mercato. L'analisi e l'esperienza non sembrano convalidare queste aspettative[10]. Se lo studio dell'efficienza conferma una relativa debolezza delle aziende di credito meridionali per la dimensione maggiore, quando si passa a considerare fenomeni quali i differenziali di costo e le possibilità di accesso, nonché

[9] Un accorgimento che non può certo essere seguito da chi, come le banche locali, ha in quel territorio la quasi totalità dei rapporti di clientela.

[10] Per un'interessante valutazione di questi processi nella realtà del mercato siciliano si veda Busetta, Sacco (1999).

la capacità di selezione del credito da parte delle banche extra meridionali operanti al Sud, le conclusioni sui presunti vantaggi del nuovo corso non sono particolarmente lusinghiere.

Anzitutto più che di scarsa capacità delle banche esterne di incidere sui tradizionali nodi strutturali, il già richiamato stile di politica della raccolta e degli impieghi, segnala una loro riluttanza (del tutto razionale in un'ottica di un modello di relazioni di clientela deboli) a svolgere un ruolo innovativo e di rilancio del settore.

Nel corso degli anni Novanta, il differenziale tra tassi attivi al Nord e al Sud, dopo un'iniziale flessione, tende a riprendere ed a stabilizzarsi in valore assoluto (il che in uno scenario di tassi nominali calanti, rappresenta un appesantimento del costo relativo per la clientela meridionale).

Anche la capacità di selezione del credito delle banche esterne risulta tutt'altro che soddisfacente. Nel 1996, al momento di massima tensione, le sofferenze del maggior Istituto meridionale raggiungono, (dopo una azione ispettiva della Vigilanza particolarmente lunga ed analitica ed una drastica pulizia del portafoglio crediti, tutta concentrata in un anno) il livello record per l'azienda del 17% degli impieghi, mentre quelle delle aziende Centro Settentrionali operanti al Sud (che sono in assoluta prevalenza di dimensioni comparabili al maggiore Istituto meridionale) non scendono al di sotto del 14%. Considerando i gradi di libertà che esse hanno nell'affidare la clientela meridionale, così che la loro struttura degli impieghi vede una presenza molto limitata della clientela minore (più rischiosa)[11] e, non ultimo, che l'esposizione di questi consuntivi non è stata pressata dall'azione della Vigilanza ispettiva, sembra legittimo concludere che la loro capacità di *screening* si è dimostrata non certo migliore di quella delle banche locali similari.

Il sensibile aumento dei tassi passivi che scaturisce dall'aumentata concorrenza sul versante della raccolta, determina inoltre una consistente erosione del margine di interesse per le aziende meridionali, già drasticamente toccato dalla rapida crescita delle sofferenze. Alcuni (Seghezza, 1997) attribuiscono la crisi delle banche meridionali proprio a questo fattore di ordine finanziario, più che al peggioramento della qualità dell'attivo.

La somma delle debolezze soggettive, della evoluzione del contesto competitivo e del deteriorarsi delle prospettive di impiego pone dunque

[11] E' prassi delle banche esterne adottare una sorta di massimale sugli impieghi da applicare alle classi di affidamento più contenute. Ciò consente di contenere i rischi e di risparmiare costi e di sopperire a carenze informative; ma determina anche un rapporto che non è certo il più appropriato dal punto di vista della clientela locale.

rapidamente fuori mercato una quota consistente di aziende di credito, a partire da quelle di più grandi dimensioni.

Né va trascurato il ruolo potenzialmente destabilizzante che il modello di vigilanza prudenziale ha in un contesto dualistico come quello italiano. Questo modello di regolazione, come noto, attraverso la griglia dei coefficienti patrimoniali minimi, impone dei vincoli operativi via via più stringenti (almeno fino al 1997) al crescere della quota delle sofferenze sull'attivo e - ovviamente - a seguito delle perdite patrimoniali. Tutto ciò, mentre persegue un consolidamento patrimoniale ed operativo a livello di sistema, ha il paradossale effetto di ampliare anziché porre sotto controllo i fattori di divaricazione tra le aziende a seconda dei caratteri e della forza del territorio di radicamento. Si comprende quindi come ciò non possa che produrre esiti territorialmente ben diversificati di selezione e di integrazione delle aziende di credito; un inevitabile corollario di questa prospettiva è che tale integrazione avviene per acquisizione ed incorporazione delle banche che operano nelle aree meno forti.

7. - *Aspetti della debolezza del sistema del credito al Sud*

A fronte di questa evoluzione, le esigenze fondamentali da salvaguardare sono soprattutto due. Da un lato far sì che il notevole patrimonio di risparmio meridionale trovi sempre maggiori opportunità di finanziare lo sviluppo locale. Questo, che era un problema in passato, è oggi tutt'altro che tramontato. Il che - come cercheremo di argomentare in conclusione - è tanto più grave ora che la prospettiva di smobilizzo della ricchezza investita in debito pubblico, andrà ad alimentare impieghi sul mercato dei capitali, a finanziare cioè attività private.

Per salvaguardare la destinazione del risparmio, la condizione necessaria è che il suo impiego abbia una reale efficacia nel promuovere lo sviluppo. Solo così potrà godere di ritorni capaci di alimentare con continuità il finanziamento del sistema. Da questo punto di vista un aspetto cruciale per il successo di questa ipotesi è che si instauri un ben più fruttuoso rapporto tra banche ed imprese. Ciò rinvia all'obiettivo di promuovere un modello di *relationship banking* molto lontano dalla pratica delle banche meridionali ed italiane in genere. Con *Relationship Banking* (d'ora in poi R.B.) si intende il prevalere di rapporti tra banca e impresa fondati su relazioni particolarmente strette, in cui la banca affianca effettivamente l'impresa per accompagnarla - direttamente e indirettamente - in tutte le sue esigenze commisurando sia il credito che l'offerta dei più appropriati prodotti finanziari non alle garanzie ma ad

una valutazione informata e partecipata delle strategie di breve, medio e lungo termine della clientela. Che ciò sia particolarmente difficile in un sistema dove le imprese molto spesso sono microimprese, a labile struttura operativa e problematiche per trasparenza e qualità gestionale, è comprensibile e dà - al contempo - la misura del rischio che si corre con la strategia della concentrazione: essa in quanto di fatto mira prevalentemente se non esclusivamente ad un consolidamento del sistema delle aziende di credito, è di fatto refrattaria a dedicare particolare attenzione ad innovazioni nei rapporti con la clientela, specie a quella minore e nei contesti ambientali più difficili e/o meno noti[12].

Prima di discutere la controversa tematica del R.B., è forse opportuno rivisitare i ben noti fattori di debolezza del mercato del credito, tutti confermati - quando non accentuati - nel corso della fase di risanamento che si è dispiegata negli anni Novanta.

I tradizionali parametri di divario a sfavore della clientela meridionale invece di attenuarsi tendono a consolidarsi o a peggiorare.

Si è accentuato ulteriormente (specie se si considera la tendenza al declino dei valori assoluti) il divario relativo dei tassi attivi. Il divario, inoltre, è particolarmente severo nel caso dei tassi applicati alle imprese ed alle famiglie produttrici (artigiani), cioè agli operatori impegnati nelle attività produttive.

Una eloquente conferma viene dall'analisi congiunturale già in precedenza utilizzata. Considerando i dati cumulati dal I trimestre 1993 al II trimestre del 1999, il costo del credito è sceso di circa il 35% nel settentrione a fronte di un modesto 16% del meridione.

Parimenti, il valore particolarmente contenuto al Sud del rapporto impieghi depositi e quello sensibilmente più elevato delle sofferenze come percentuale degli impieghi segnala sia la difficoltà a trovare una domanda di credito qualitativamente adeguata, sia la più elevata rischiosità specifica dell'attività, il che in certa misura legittima la riluttanza delle banche esterne a procedere più di tanto su un terreno minato.

La debolezza del ruolo del credito nell'economia della regione emerge da indicatori come il rapporto che impieghi e depositi hanno rispetto al valore aggiunto regionale[13]. E questi indicatori sono, per sim-

[12] Per un'interessante analisi di come l'accesso al credito sia condizionato da fattori ambientali e di natura reputazionale si veda Scalera, Zazzaro (1999).

[13] Da notare che questo rapporto nel corso soprattutto del 1997 subisce un significativo incremento generalizzato, così che nella media nazionale esso supera ampiamente il 100%. Questa macroscopica lievitazione è connessa al ricorso delle banche all'emissione di obbligazioni finalizzate al finanziamento degli impieghi; il che è, a sua volta, dettato dalla

metria, una conferma della strategia, sopra commentata, di riequilibrio finanziario adottata dalle imprese locali.

Per gli impieghi, a fronte di un rapporto che a dicembre 1997 è del 109% nel Centro-Nord, si cade al 67% nel Mezzogiorno. Gli stessi indici riferiti ai depositi segnalano per contro un 73% del Centro-Nord ed un 92% del Mezzogiorno. Si conferma così che la notevole parsimonia meridionale non trova adeguati sbocchi in loco, finendo (in coerenza ad un'ineccepibile logica aziendale) per finanziare le aree che dal punto di vista delle aziende di credito (specie di quelle con una consistente rete extra-meridionale) sono nettamente più remunerative e/o meno rischiose.

Nel frattempo il numero delle banche con sede legale nella regione è sceso nel periodo 1989 - 1997 del 20% contro un 15% del Centro-Nord.

Le crisi e le ristrutturazione aziendali aprono dunque una prospettiva (peraltro già ampiamente realizzata) di consolidamento del sistema creditizio nazionale che procede in parallelo ad uno svuotamento di quello meridionale; un fatto che - come per ora suggeriscono i consuntivi - più che soccorrere pesa sulle piccole e medie imprese che operano nella regione (Sapienza, 1998).

L'offerta di credito nel Mezzogiorno si è andata polarizzando in due tipologie aziendali: quella delle banche nazionali (cioè di maggiore dimensione ed operanti su tutto il territorio nazionale) e quella delle banche locali (regionali e/o provinciali o addirittura comunali); risulta invece molto più debole il ruolo delle banche intermedie (interregionali). A ciò si aggiunge nel Mezzogiorno una crescente dipendenza gerarchica della struttura locale rispetto a quella esterna.

Mentre le banche nazionali in Italia coprono il 39% degli impieghi, nel Sud esse spiegano oltre il 50% del fenomeno. Le banche intermedie (interregionali), che a livello nazionale si collocano su un 25% degli impieghi, al Sud spiegano appena il 5% del totale; per contro ben superiore rispetto a quello nazionale è il dato relativo alle banche regionali ed anche quello delle aziende a scala subprovinciale.

La struttura della raccolta rispecchia questi caratteri sia pur con una minor accentuazione della polarizzazione.

disintermediazione dei depositi che si realizza ad opera dello sviluppo delle molteplici forme di risparmio gestito. Questa novità sembra interessare in misura minore le aziende meridionali anche grazie alla minor rilevanza del processo di disintermediazione dei depositi bancari ad opera del risparmio gestito. Ciò sembra confermato dal valore - sensibilmente più elevato nel Mezzogiorno - dei depositi come percentuale del prodotto lordo regionale.

8. - *Destinazione degli impieghi: il peso delle sofferenze*

La destinazione degli impieghi rispecchia evidentemente la struttura dell'economia locale. Si vede così che la quota erogata alle imprese non finanziarie (26%) è di gran lunga inferiore alla media nazionale (43%) mentre è molto più consistente quella erogata alle famiglie produttrici (31%, contro un 14% a livello nazionale). Il che oltre a segnalare la particolare frammentazione e polverizzazione delle strutture produttive al Sud rispetto al dato nazionale, segnala anche un presumibile maggior costo di gestione di questa tipologia di credito per lira intermediata, nonché la più alta probabilità che da questi rapporti emergano crediti problematici (sofferenze ed incagli) con relative perdite.

Una struttura della domanda per la cui soddisfazione si incorre in costi e rischi relativamente superiori che in altre aree, incentiva le aziende di credito a privilegiare in queste piazze la funzione di raccolta che va ad alimentare in misura consistente o impieghi extra-regionali (è il caso delle aziende di credito nazionali o intermedie) o l'offerta sul mercato interbancario (è il caso delle aziende minori). Anche questo è un aspetto noto che trova conferma guardando al rapporto impieghi/ depositi per categorie di banche[14].

Quanto finora illustrato segnala un chiaro vincolo all'espansione dell'offerta di credito. In altri termini il finanziamento allo sviluppo locale non è tanto condizionato da una carenza di risorse quanto piuttosto da un atteggiamento delle aziende di credito dettato sia dalla particolare rischiosità che l'espansione degli affidamenti comporta, sia (per le banche nazionali) da opportunità esterne di impiego nettamente più competitive di quelle presenti su scala regionale o (per le banche locali) da una attività sull'interbancario molto meno rischiosa. Tutto ciò è evidentemente accentuato e favorito proprio dai processi di ristrutturazione proprietaria che al Sud vedono l'indebolirsi delle banche maggiori ed in generale un progressivo ingresso nell'orbita di aziende esterne.

[14] Per l'Italia le banche nazionali, interregionali e regionali presentano un rapporto maggiore del 100% laddove quelle interprovinciali e provinciali (e comunali) presentano un rapporto inferiore al 100%. Nel meridione, invece, il rapporto impieghi depositi in nessun caso supera il 100%. Il confronto con realtà regionali come il Veneto, il Friuli Venezia Giulia e l'Emilia Romagna è particolarmente istruttivo. Si evidenzia infatti anche in queste regioni un valore del rapporto depositi impieghi inferiore al 100% per le dimensioni minori (comunque molto più favorevole che nel caso del Mezzogiorno), ma ciò è più che compensato dall'apporto delle banche nazionali e regionali (idealmente, destinatarie, per il reimpiego su base locale, delle risorse cedute dalle banche minori); il risultato complessivo è che in queste aree gli impieghi superano nettamente il livello dei depositi.

Un fattore destabilizzante e di ulteriore appesantimento di questo quadro sfavorevole è rappresentato dal peso abnorme che assumono i crediti in sofferenza rispetto agli impieghi.

Rispetto ad una media italiana di meno del 10% i crediti in sofferenza nel meridione superano il 20% degli impieghi (nonostante lo scorporo di quelli ceduti dal Banco di Napoli e da Sicilcassa). Tutto ciò pone un problema di tenuta del sistema di finanziamento dell'economia che ha già determinato la sostanziale perdita di autonomia di molte banche locali. Dal punto di vista operativo, poi, il peso abnorme delle sofferenze è un fattore tutt'altro che secondario nel determinare i differenziali nei tassi attivi. La possibilità - o meglio l'esigenza - di scaricare attraverso gli elevati tassi di interesse, e proprio sulla clientela migliore, il costo crescente delle sofferenze se da un lato rappresenta una strategia di sopravvivenza e di aggiustamento graduale delle aziende di credito, d'altra parte penalizzando la parte più vitale della struttura produttiva locale rischia di pregiudicarne seriamente le prospettive di crescita ed accentua la loro propensione a commisurare la scala operativa industriale ad una struttura finanziaria ed a flussi di liquidità sostenibili, dove la sostenibilità è fortemente connessa alla possibilità di contenere il *leverage* e quindi i rapporti con il sistema creditizio.

9. - *Processi di concentrazione e Relationship Banking*

Il peculiare processo di concentrazione-dipendente del sistema di credito del Sud porta a interrogarsi sulla coerenza di questa tendenza rispetto agli obiettivi dello sviluppo e del sostegno dell'economia.

La posizione "dominante" vede questa riorganizzazione del sistema creditizio meridionale come propedeutica ad uno sviluppo di un modello di relazioni tra banche e imprese più sano e virtuoso di quello prevalente in passato. Vi sono varie obiezioni a questa tesi.

Che un modello virtuoso di R.B. possa emergere da un processo di concentrazione non risulta a tutt'oggi suffragato né dalla letteratura né dall'evidenza empirica sia di casa nostra che di altri sistemi dove questi processi sono stati all'opera da ben più tempo.

La letteratura più accreditata tende anzi ad associare a dinamiche di concentrazione (specie nella misura in cui esse accentuano la concorrenza) un peggioramento o un indebolimento delle relazioni di clientela tipiche del R.B. Il caso del Mezzogiorno dovrebbe rappresentare quindi una rilevante eccezione, è perciò opportuno valutare con attenzione il realismo di questa ipotesi.

Per i sostenitori della terapia in atto[15], la bonifica dell'ambiente passa per la sostanziale liquidazione del sistema creditizio locale.

Lo scetticismo sulla bontà di questa linea, oltre che da una prima valutazione dell'esperienza, deriva dal timore che l'integrazione invece di rifondare virtuosamente (come è assolutamente necessario fare) il modello di relazioni banca - impresa, accentui invece la consolidata propensione al "rapporto tenue" molto attento alle garanzie. E l'integrazione-dipendente apre molte opportunità in tal senso (magari per sviluppare comportamenti di R.B. altrove). Il che spingerebbe ancor più sulla china sbagliata il già precario ambiente locale.

In definitiva il processo di integrazione in atto non lascia molti spazi per attenderci che, in prospettiva, si affermi un modello di R.B.

Le attuali tendenze alla ristrutturazione del sistema rischiano di congelare anziché dissolvere il sempre lamentato spiazzamento creditizio e finanziario delle realtà economiche meno forti.

Non è certo nuovo in letteratura il dibattito sul ruolo particolarmente importante che il R.B. gioca per lo sviluppo delle piccole e medie imprese così come è condivisa l'idea che tale forma di relazione creditizia venga penalizzata nel caso di fusioni ed acquisizioni (Petersen, Rajan, 1994, 1995; Berger, Udell, 1995). Si pone quindi un problema di potenziale conflitto tra politiche che individuano nei processi di concentrazione una risposta ai problemi del sistema creditizio (quella che abbiamo sopra definito la tesi ufficiale) e l'esigenza di assicurare una positiva evoluzione del ruolo del credito per le imprese minori, specie in realtà dove - come nel Mezzogiorno - esse rappresentano ormai la parte di gran lunga più consistente della potenziale clientela.

La scarsa evidenza empirica finora disponibile per l'Italia conferma queste preoccupazioni. L'analisi delle performance delle fusioni o acquisizioni di aziende di credito segnalano risultati molto incerti, quando non decisamente deludenti per quel che riguarda la riduzione dei costi ed i guadagni di efficienza. Si segnala, è vero, una sensibile diminuzione dei crediti in sofferenza dopo le acquisizioni (Focarelli, Panetta, Salleo, 1998). Ma - specie nei casi che riflettono il procedere dell'integrazione dipendente - occorre considerare che ciò deriva da una ben peculiare (e transeunte) migliorata capacità di selezionare la clientela che la nuova gestione realizza in tutta tranquillità procedendo ad eliminare quella frangia di clientela più rischiosa e minuta che in genere è "patrimonio" della banca acquisita.

[15] Si veda in proposito il contributo di Ferri, Messori (1998).

L'evidenza empirica sembra, soprattutto, convalidare per l'Italia l'argomento in base al quale i processi di acquisizione e fusione indeboliscono le possibilità di intense relazioni di clientela, con la conseguente perdita di benessere per le imprese minori (Sapienza, 1998). In particolare questi effetti negativi vengono registrati anche a prescindere dal realizzarsi di quelle condizioni che, secondo alcuni, tenderebbero a legittimare una aspettativa in questo senso.

Si sostiene infatti che un impatto negativo sarebbe da attendersi solo nel caso che la banca acquirente appartenga allo stesso mercato locale della banca acquisita, e ciò perché il rafforzamento del potere monopolistico della nuova banca penalizza la clientela locale. Viceversa si sostiene che non si dovrebbero avere effetti negativi, ma al contrario positivi, nel caso in cui la banca acquirente sia esterna al mercato locale: la nuova banca dovrebbe essere interessata infatti ad accentuare la concorrenza sul mercato locale degli impieghi con il risultato di favorire la clientela. In realtà questa aspettativa ottimistica (in sintonia con l'attuale strategia) non trova riscontro empirico e, a ben vedere, non si capisce perché dovrebbe trovarlo. Essa è infatti logicamente infondata, almeno quando la si applica al caso italiano. Se è infatti plausibile che gli effetti dell'ingresso per acquisizione da parte di una banca esterna si manifestino con una dinamica competitiva particolarmente intensa sul versante della raccolta, è altrettanto plausibile che in un'area periferica a ciò corrisponda - rispetto alla situazione precedente - un tendenziale disimpegno sul versante degli impieghi. La concorrenza tra banche, su questo versante, non aumenta di certo, con riflessi tutt'altro che favorevoli per la clientela (le piccole imprese locali). Né può consolare la constatazione che comunque in linea generale (e con particolare forza in un sistema dualistico) si realizza un aumento di concorrenza; perché - sul versante degli impieghi - ciò non riguarda le banche, bensì le imprese di aree diverse che vengono poste in competizione tra di loro. L'ovvio risultato è che per quel che riguarda la clientela avremo, al meglio, una sorta di gioco a somma zero dove il bilancio positivo si concentra nell'area forte a fronte di un deterioramento della situazione per le imprese operanti nell'area più debole.

10. - *Idee per una ricostruzione del mercato del credito nel Mezzogiorno*

Al di là delle difficili prospettive per le banche locali, la crisi del mercato creditizio meridionale, mette in evidenza l'urgenza di ripristinare un corretto rapporto banca-impresa (Pepe, 1998). Prima ancora di poter

proporre forme di finanza innovativa, è infatti necessario ristabilire una condizione di fisiologica operatività del sistema creditizio meridionale.

A tal fine, occorre considerare due aspetti strettamente correlati: quello del rapporto delle banche con le imprese sane e quello del rapporto con le imprese problematiche. Essi vanno affrontati congiuntamente per il ben preciso nesso che li lega e che - come si è detto - si manifesta in un comportamento delle aziende bancarie che tende a traslare sulle imprese sane il peso delle difficoltà che esse mutuano dalle imprese problematiche.

Ne consegue che - come si è argomentato nella prima parte - proprio le imprese sane, per garantirsi la sopravvivenza, hanno di fatto subito un rallentamento nella crescita, quando non una riduzione assoluta della scala operativa. Come visto, se una parte delle imprese è riuscita a convivere con il vincolo finanziario, ciò ha anche determinato un indebolimento della capacità di investimento che, alla lunga, ne accentua la fragilità e rende problematico affrontare i problemi rilevanti della sfera industriale che anche la strategia di internazionalizzazione pone in prospettiva ravvicinata.

Questo corto circuito tra la parte migliore del mondo della produzione ed il mercato del credito e dei capitali non solo pregiudica le prospettive di crescita delle imprese, ma accresce anche la problematicità del portafoglio impieghi delle banche che - a causa di questo "effetto abbandono" da parte della clientela migliore - si trovano di fronte ad uno scadimento dei rapporti di clientela. Tutto ciò, sommato alle inefficienze gestionali che pesano particolarmente nelle banche locali, esaspera anziché ridurre la prassi di scaricare sui rapporti più affidabili costi non collegati al rischio specifico del singolo cliente ed alimenta così un vero e proprio circolo vizioso (Iuzzolino, 1999).

Due sono le linee di intervento da attivare. Da un lato occorre migliorare il rapporto banche-imprese favorendo il recupero di adeguati equilibri finanziari da parte delle imprese sane e dall'altro occorre attivare un processo di smobilizzo dei crediti problematici attraverso la promozione di un effettivo mercato delle sofferenze bancarie; l'operare congiunto di queste due azioni dovrebbe efficacemente contribuire a far convergere il costo e la qualità del servizio del credito verso i livelli medi nazionali e favorire una riallocazione delle risorse capace di sostenere una ripresa significativa dei livelli di attività e di investimento del sistema di imprese.

Nei riguardi delle imprese sane l'intervento dovrebbe articolarsi con forme di ricapitalizzazione delle imprese, il consolidamento e la ristrutturazione del debito (abbattimento del costo e dello *stock*) con una sua concentrazione in una o poche banche.

Condizione di applicabilità di questo intervento di ristrutturazione e ridisegno del debito è che l'impresa non sia in crisi irreversibile di liquidità, che si definisca un idoneo piano industriale accettato dalle parti e che si manifesti anche l'impegno dell'imprenditore o di nuovi soci a partecipare al processo di ricapitalizzazione dell'impresa.

Queste operazioni possono essere agevolate con anticipazioni o rifinanziamento ad una "*main bank*" a tassi agevolati.

L'architettura dell'intervento non dovrebbe prevedere contributi a fondo perduto, nè rischi in conto capitale per i mezzi dello Stato; esso rende possibile il rilancio produttivo mettendo in moto una macchina inceppata con probabili effetti volano per tutta l'economia. L'intervento punta ad impostare (coerentemente ad un'idea di R.B.) su basi nuove il rapporto tra banche e imprese non solo migliorando gli attivi bancari ma riducendo il fenomeno del multiaffidamento, accentuando l'interesse a proporsi nel ruolo di *main bank*, incentivando rapporti di clientela più intensi, centrati sulla condivisione e monitoraggio del piano industriale; i vantaggi informativi che si generano dovrebbero di per sé ridurre i costi, i rischi e quindi il razionamento del credito alle imprese.

Gli effetti di un'operazione lungo queste linee sembrano notevoli.

Il ridursi del debito delle imprese nonché la loro ricapitalizzazione allenta le tensioni finanziarie a partire dal vincolo di liquidità e riapre spazi per l'espansione dell'attività e la ripresa degli investimenti. Una simulazione condotta sulla base del campione di imprese dell' Osservatorio del Mediocredito Centrale fornisce una sintetica valutazione dell'impatto che una simile manovra potrebbe avere sul fatturato delle imprese interessate. Da essa si evince che per una variazione dell'10% del *leverage* delle imprese si ha una risposta positiva del fatturato dell'ordine del 4%. In altri termini sembra confermato il ruolo potenzialmente significativo che un allentamento dei vincoli finanziari potrebbe avere per conseguire l'obiettivo strategico di uno sviluppo produttivo e - in prospettiva - dimensionale delle imprese.

Ma questa evoluzione sarebbe un'impresa di ben difficile attuazione in presenza del permanere di una condizione di patologico sovradimensionamento dei crediti inesigibili nel portafoglio delle banche meridionali. Su questo fronte va impostata una azione che stimoli lo sviluppo di un mercato dei crediti problematici (sofferenze ed incagli) così da smobilitare - ai valori di mercato - una quota delle sofferenze delle banche.

Il ruolo dell'intervento pubblico dovrebbe essere, in questo caso, quello di favorire la nascita del mercato dei crediti problematici attraverso la costituzione di un fondo di garanzia che copra una percentuale (inferiore al 50%) delle eventuali perdite sul recupero dei crediti (capitale

e interessi) acquistati al valore di mercato (opportunamente certificato da un'agenzia di *rating*).

L'intervento a garanzia dovrebbe applicarsi ad attivi concernenti clientela meridionale venduti sia da banche meridionali che da banche extrameridionali; obiettivo minimo è di conseguire un graduale rientro dall'eccedenza rispetto alla media nazionale (o più opportunamente del Centro-Nord) dello stock di sofferenze rispetto agli impieghi delle banche meridionali.

Prendendo a riferimento la situazione dei differenziali nei rapporti sofferenze/impieghi al dicembre 1996 il valore di libro dello stock di crediti problematici da smobilitare si attesta attorno ai 5000 miliardi.

Operativamente lo smobilizzo inizia con la fissazione del prezzo di mercato al quale alienare gli attivi. A tal fine dovrebbe intervenire una agenzia di *rating* che certifichi tale valore.

Si passa quindi all'acquisto da parte dell'intermediario (la società veicolo nel caso di un'operazione di cartolarizzazione) della quota degli attivi problematici. In assenza di una contestuale cartolarizzazione degli attivi problematici, o per la quota non cartolarizzata, la forma più agevole di finanziamento di questo acquisto sembra quella di un prestito della banca alienante che trasforma in attivo fruttifero il valore di mercato delle sofferenze[16].

In prospettiva, il modello dell'intermediario potrebbe risultare un utile strumento per la gestione degli "eccessi" (specie di natura ciclica) delle sofferenze per l'intero sistema e non solo per l'attuale emergenza delle banche meridionali.

Un ruolo cruciale per stimolare la nascita del mercato dei crediti problematici è svolto dal citato fondo di garanzia che interviene su quota delle perdite eventuali rispetto al valore di mercato (e non di libro) di questi attivi.

Nella fattispecie l'impegno finanziario del fondo non dovrebbe essere particolarmente rilevante. Se per valore di mercato assumiamo (ed è una stima molto generosa) un 70% del valore di libro e nel caso più sfa-

[16] Al fine di facilitare il finanziamento l'intermediario potrebbe retrocedere alla banca finanziatrice (che di norma sarà anche quella che cede gli attivi problematici) la garanzia pubblica di copertura di una quota delle eventuali perdite subite rispetto al valore di mercato al quale gli attivi sono acquistati. Tutto ciò dovrebbe anche facilitare una determinazione del tasso di interesse su questi impieghi tale che, nel realizzare il contenimento di costo per l'intermediario acquirente, garantisca al contempo una redditività accettabile dell'impiego per la banca alienante. L'intermediario, che funge da collettore e gestore degli attivi problematici, gestisce il recupero in tutte le forme più opportune (o la loro cartolarizzazione).

vorevole che le perdite riguardino il 40% dei crediti acquistati e si attestino su un valore pari al 20% del valore di mercato, assumendo un orizzonte temporale di intervento di un quadriennio, le perdite sarebbero pari a 256 miliardi; la copertura del fondo di garanzia (ipotizzando un'aliquota del 40%) sarebbe pari (nel quadriennio) a 102 miliardi (per una media di 25, 5 miliardi annui).

Una operazione su queste linee, nella misura in cui rimette sul mercato imprese bancarie risanate, favorisce una strategia di modifica degli assetti proprietari, incentivando acquisizioni o partecipazioni che riorganizzino e consolidino il sistema.

Lo smobilizzo di sofferenze secondo lo schema delineato contribuirebbe da solo a ridurre almeno del 40% il differenziale tra il tasso medio attivo del Mezzogiorno e del resto d'Italia; in aggiunta si deve poi tener conto del contributo supplementare al contenimento del divario che deriva dalla riduzione del rischio e dei costi che può venire dall'evoluzione del rapporto tra banche ed imprese connessa alla ristrutturazione del debito.

Nel complesso quindi, a fronte di costi contenuti, sembra realistico attendersi che l'azione congiunta delle due linee di intervento potrebbe ripristinare quelle condizioni operative minime indispensabili per un corretto funzionamento di un mercato strategico. Il che consente se non la rimozione certo un significativo allentamento dei vincoli finanziari e, con ciò, contribuisce a raggiungere l'obiettivo (oggi strategico per la politica di industrializzazione) del consolidamento operativo e della crescita dimensionale delle imprese.

11. - *La finanza innovativa a sostegno dell'impresa minore*

L'analisi finora svolta tende a evidenziare la strada per nulla facile e scontata che se percorsa consentirebbe un approdo del mercato del credito verso condizioni di normalità, ed è chiaro che si tratta di una spiaggia ancora lontana. D'altra parte l'evoluzione delle condizioni di mercato e del processo competitivo rendono sempre più evidente che la stessa normalità - tradizionalmente intesa - è sempre meno sufficiente a supportare l'azione di accompagnamento che la finanza deve svolgere nei confronti delle imprese. E da questo punto di vista non è solo il Mezzogiorno a presentare ritardi o arretratezze. Quindi una attenzione crescente va dedicata allo sviluppo ed articolazione di una ampia gamma di servizi finanziari che dovranno agevolare i processi di trasformazione e di sviluppo delle imprese.

È noto che la peculiare struttura produttiva italiana (ancor più accentuata nel Mezzogiorno) è centrata su piccole e medie imprese ed è altrettanto noto che, piccole o grandi che siano, la fonte di finanziamento privilegiata dalle nostre imprese è il debito piuttosto che i mezzi propri.

In prospettiva la dimensione dei fabbisogni finanziari per le imprese, anche minori, che debbono confrontarsi con mercati sempre più ampi e forme di internazionalizzazione sempre più complesse, si dilata esponenzialmente. Ed in questo caso il fabbisogno ben difficilmente potrà essere soddisfatto con il debito nelle sue forme tradizionali, pena uno squilibrio finanziario estremamente rischioso e - quindi - insopportabilmente costoso.

Di questa esigenza c'è evidente consapevolezza ma, al contempo, alla coscienza non fa seguito un'azione altrettanto tempestiva, per cui il mercato del credito e dei capitali rivolto alle imprese rimane ancora strutturalmente centrato sui tradizionali prodotti di debito che vanno in molti casi poco al di là dello scoperto in conto corrente. Anche il debito, quindi, deve essere rimodulato rispetto alle forme tradizionali del rapporto con le banche sviluppando nuove forme contrattuali sofisticate e complesse che - per i considerevoli costi di ingresso - hanno una certa difficoltà a rapportarsi con imprese di scala troppo ridotta.

Sia che il futuro porti a forme di patrimonializzazione o a forme nuove di indebitamento il ruolo dell'intermediario bancario si ripropone come centrale. Infatti anche il rafforzamento dei mezzi propri si configura come un servizio finanziario per l'impresa che proprio l'ottica del R.B. dovrebbe consentire di sviluppare. Con la crescita rilevante del fabbisogno, è proprio la *main bank* che dovrebbe farsi carico di identificare i canali e confezionare il prodotto adatto allo specifico cliente portando l'impresa sul mercato dei capitali. In questo percorso sembra abbastanza illusorio pensare che nuove istituzioni come le Borse Locali per le piccole imprese possano competere per efficienza ed efficacia con gli intermediari. Per questo motivo, dunque, la ricomposizione dei canali di finanziamento non determina alcuna disintermediazione, al contrario essa riduce i rischi del rapporto banca-impresa, migliora la qualità del rapporto ed amplia gli spazi di relazione. Possiamo quindi guardare all'evoluzione della gestione finanziaria soprattutto per quel che concerne i canali di finanziamento considerando due aspetti: il rafforzamento della componente mezzi propri rispetto al debito e la ristrutturazione delle tipologie di debito. Questi aspetti sono traducibili in obiettivi tra loro complementari ed entrambi innovativi per la tradizione delle imprese italiane.

La peculiare propensione delle imprese verso il debito è dettata da una serie di motivi che ruotano attorno a due perni; il primo di carattere

soggettivo è l'esasperata attenzione a mantenere il controllo sulla impresa da parte dell'imprenditore - padrone ed il secondo, di carattere esogeno all'impresa, è determinato da un regime fiscale che penalizza i mezzi propri ed incentiva il ricorso al debito attraverso risparmi di imposta.

La riforma fiscale rappresentata dall'introduzione dell'IRAP e della Dual Income Tax (DIT) è un primo e per certi versi timido tentativo di rovesciare le tendenze ed incentivare le imprese a perseguire la via della patrimonializzazione come economicamente conveniente. Con il che forse si comincia anche a modificare il punto di equilibrio nel delicato *trade-off* tra irrobustimento patrimoniale e diluizione del controllo accettato dal piccolo imprenditore.

E' perciò interessante osservare le prime reazioni all'introduzione della DIT che è la parte di riforma fiscale i cui effetti dipendono dalle modifiche di comportamento degli operatori[17].

Anche se è prematuro trarre conclusioni da risultati che si riferiscono ad un processo appena iniziato, è comunque possibile valutare le prime reazioni delle imprese.

Il nuovo regime fiscale ha in effetti iniziato a modificare le preferenze delle imprese, anche se ancora in misura limitata. Al di là dei dati assoluti è interessante evidenziare le peculiarità settoriali e territoriali che emergono[18].

Una prima valutazione che l'indagine strutturale sulle imprese industriali propone verifica se la riforma ha determinato o sta per determinare una ricomposizione delle fonti di finanziamento delle imprese. Ed in caso affermativo se ciò si è tradotto o sta per tradursi in aumenti di capitale.

La struttura delle risposte ci consente di valutare l'efficacia del provvedimento rispetto agli obiettivi; ed in linea di principio sembra che questa efficacia cominci a manifestarsi in misura abbastanza rilevante.

Poco meno del 6% delle imprese del campione è sensibile alla introduzione della DIT. La risposta più rilevante si ha tra le imprese meridionali (7.5%) con una punta del 9.3% per le imprese meridionali tra 11 e 20

[17] Infatti l'IRAP punta soprattutto ad assicurare una maggiore neutralità del sistema impositivo rispetto alle fonti di finanziamento puntando ad assoggettare allo stesso regime fiscale il capitale (e quindi i suoi redditi) sia proprio che di debito. In qualche misura essa prepara il terreno per poter introdurre misure di effettiva agevolazione del canale mezzi propri il cui rafforzamento, appunto, è l'obiettivo perseguito dalla DIT. Quest'ultima si caratterizza per una bipartizione del reddito imponibile d'impresa in una quota assoggettata alla normale aliquota impositiva del 37% ed in una quota complementare assoggettata all'aliquota agevolata del 19%. Dal gennaio 1998 per le imprese che operano su mercati regolamentati italiani l'aliquota agevolata è del 7% ("super DIT").

[18] Per il dettaglio di questi aspetti si rinvia a Mediocredito Centrale (1999).

addetti. Il che se a prima vista può risultare sorprendente in realtà è di conforto e coerente con l'ipotesi di vincoli finanziari più stringenti nel Mezzogiorno. Questa coerenza se è più evidente nel Mezzogiorno risulta significativa anche in generale.

Infatti le imprese che sono più sensibili alla DIT sono meno capitalizzate della media con un coefficiente di indebitamento più elevato, si concentrano nelle classi dimensionali minori, mostrano indici di razionamento del credito (variamente calcolati) più elevati della media e sono anche, *ceteris paribus*, imprese più dinamiche, esportatrici, con tassi di investimento superiore alla media e quindi più esposte al rischio di entrare in tensione finanziaria.

Se una discriminante è possibile individuare tra imprese del Mezzogiorno e del resto del Paese essa è sostanzialmente connessa alla natura del vincolo finanziario; per quelle del Centro-Nord il fattore dominante che rappresenta la molla del cambiamento è in genere il grado di dinamismo dell'impresa; per quelle meridionali il dinamismo potenziale dell'impresa trova più intensi e immediati freni sia nelle debolezze strutturali che nelle condizioni particolarmente critiche del mercato del credito, e quindi le opportunità vengono viste come occasioni di recupero oltre ed ancor prima che di sviluppo.

L'analisi del riequilibrio prospettico tra debito e mezzi propri è interessante perché apre anche la problematica complementare sopra citata degli strumenti di finanza innovativa.

Con questa terminologia si suole considerare soprattutto una batteria di strumenti di debito (prestiti partecipativi, cambiali finanziarie, certificati d'investimento, *project finance*, cartolarizzazione) nonché, sul versante dei mezzi propri la disponibilità a modificare la struttura proprietaria con la disponibilità a cedere quote di capitale a banche e intermediari, società di *venture capital,* fondi chiusi. E' interessante osservare anzitutto che - se considerato per questi aspetti - il campione di imprese che reagisce alla DIT ha una predisposizione (ed una pratica) molto maggiore del resto delle imprese rispetto agli strumenti di finanza innovativa. Il 7% delle imprese DIT ha usato strumenti innovativi contro l'1% delle altre imprese ed oltre il 26% delle imprese DIT si propone nel prossimo triennio di far ricorso a strumenti di debito innovativi contro l'11% delle altre imprese. Infine, oltre l'8% delle imprese DIT programma di cedere quote del capitale contro il 2.4% delle altre imprese.

Ma in che senso questa finanza è definibile innovativa? Certo un contenuto di innovazione è nella forma - il regime contrattuale, cioè - che caratterizza i diversi strumenti sia di debito che di partecipazione al capitale. A ben vedere gli strumenti più considerati (prestiti partecipativi,

cambiali finanziarie, certificati di investimento, *project finance*, cartolarizzazione, ecc.) sono modi di approccio ad un mercato (quello dei capitali) o ad intermediari (banche di investimento, non più le sole banche commerciali, tradizionali partner dell'impresa minore) che è di difficile accesso per la piccola impresa ed in particolare per quella meridionale che è assolutamente periferica e marginale nel tenue mercato di questi prodotti. Il vantaggio offerto da questi strumenti sta nella capacità di modulare e riorganizzare il debito secondo forme tecniche (scadenze, garanzie, oneri accessori, costo) più coerenti all'utilizzo che le imprese faranno dei fondi. Il problema della loro diffusione, come si diceva, è la difficoltà in termini di ammissibilità e di costi di ingresso che le imprese debbono sostenere per accedere all'uso di questi strumenti. Queste difficoltà sono differenziate non solo in funzione delle caratteristiche del singolo cliente (sua dimensione soprattutto) ma anche dell'ambiente di riferimento. È facile immaginare che le imprese di un'area sistema, di un distretto industriale possano sviluppare, sia per "contagio" che per esplicita organizzazione formale, consorzi o *network* specializzati che abbattono i costi d'uso dei nuovi strumenti per i singoli operatori. Al contempo, dall'alto dell'offerta, sarà più semplice per gli intermediari sviluppare per spessore e qualità questi mercati locali. Ben più aleatorio e problematico sembra lo spazio disponibile per lo sviluppo di questi canali in realtà disarticolate come quelle dove operano le imprese meridionali; esse affrontano questo problema in ordine sparso e, quindi, sono di gran lunga una clientela meno interessante per gli intermediari specializzati. Ecco quindi che riemerge in generale ma soprattutto per le particolari esigenze delle imprese delle aree periferiche il ruolo della banca, e soprattutto della banca locale. Se questa è dinamica ed efficiente è essa l'agente del cambiamento, capace di costruire il network mancante e necessario per portare *le imprese* sue clienti verso le forme di debito più opportune. Nel caso poi di uno strumento come quello della cartolarizzazione, potenzialmente di grande rilievo, la banca in *tutti i casi - cioè per qualsiasi ambiente di piccola impresa* - svolge il ruolo fondamentale consentendo, con il *pooling* dei crediti alle imprese minori, di conseguire al contempo due obiettivi estremamente rilevanti: collocare indirettamente il debito specifico delle singole imprese - previa trasformazione in titoli negoziabili - sui mercati dei capitali ed inoltre attivare un circuito di tipo fondo rotativo che integra la raccolta attraverso la realizzazione di poste dell'attivo. Tutto ciò è impensabile che possa avvenire in un sistema in cui prevalga il "vecchio" modo di fare banca, ecco riemergere quindi il ruolo fondamentale che deve svolgere (senza molti surrogati possibili) un rinnovato sistema creditizio che operi in coerenza ai principi del modello di R.B.

Il fatto che questo modello di relazioni banca-impresa sia scarsamente operativo quando non semplicemente "in agenda" penalizza evidentemente molto più le imprese delle aree deboli rendendo loro più difficile procedere ad una rapida evoluzione della strategia di finanziamento.

12. - *Debito pubblico e mercato dei capitali: rischi ed opportunità*

L'analisi finora si è limitata a considerare i problemi delle imprese e delle aziende di credito adottando un approccio micro-strutturale; sembra ora opportuno considerare un dato di contesto particolarmente rilevante rappresentato dalla prospettiva di medio lungo termine di alimentazione del mercato dei capitali da parte di flussi ingenti di risorse che si liberano con lo smobilizzo del debito pubblico italiano. Come noto l'obiettivo di conseguire un rapporto debito-Prodotto interno lordo del 60%, così da soddisfare l'ultimo parametro mancante e previsto nel trattato di Maastricht, è fissato attorno al 2013 dall'impegno vincolante del "patto di stabilità".

Vi sono due ordini di conseguenze che scaturiscono da questa prospettiva.

Il primo è l'effetto di redistribuzione finanziaria che questo processo implica in un paese dualistico come il nostro. Il secondo è l'impatto sul mercato dei capitali che potrà associarsi a questa imponente ristrutturazione di portafoglio.

L'effetto redistributivo penalizza le aree più deboli accentuando i problemi dello squilibrio Nord - Sud. Infatti, in presenza di una marcata asimmetria nella distribuzione della titolarità del debito pubblico fra le aree territoriali (si stima che i residenti meridionali dispongano fra il 10% e il 15% dell'ammontare complessivo del debito), si dimostra facilmente che la riduzione del debito (al fine di conseguire l'obiettivo di passare dal 120% al 60% del PIL attorno al 2010), porta ad una redistribuzione finanziaria a sfavore delle regioni più povere[19]. Essa può stimarsi, prudenzialmente, in un 14% del surplus primario che sarà necessario realizzare nell'arco non breve di questo periodo.

Questo aspetto negativo, che è un fatto ben concreto in azione dall'inizio degli anni Novanta, si confronta con un aspetto che per ora è una semplice opportunità ed il cui rilievo potenziale è di portata tale da poter

[19] Si veda Giannola e Scalera (1995).

rovesciare (così come di poter confermare in peggio) il segno complessivo per il Mezzogiorno della politica di rientro. Questa opportunità è rappresentata dalla imponente ristrutturazione di portafoglio della ricchezza finanziaria che accompagna la riduzione dello stock di debito. La riduzione del debito pubblico, infatti, oltre all'uscita degli investitori da questo mercato alimenta in prospettiva un flusso imponente (per decine di migliaia di miliardi all'anno) di risorse finanziarie da reinvestire. In un quadro di rigore complessivo, cresce il risparmio disponibile per il finanziamento dell'economia, ma esso potrebbe (e i segnali non mancano) dirigersi massicciamente verso altri lidi. Non è difficile comprendere che la ripresa dello sviluppo delle aree deboli, cosi come la normalizzazione e l'evoluzione del mercato del credito di cui abbiamo a lungo discusso, si potrà realizzare solo se una parte consistente di queste risorse in libera uscita troverà conveniente dirigersi a finanziare progetti e investimenti in questi territori.

Non fosse altro che per questa prospettiva, la politica di sviluppo deve perciò essere in grado - e rapidamente - di far crescere le "convenienze" dell'opzione Mezzogiorno all'interno di una più generale e non meno urgente convenienza dell'opzione Italia. Il che significa per il Mezzogiorno soprattutto puntare a ricostruire e mettere in moto efficacemente i mercati. Altrettanto rapidamente le imprese locali debbono affacciarsi ed essere convincenti su questa scena, così come è indispensabile che le istituzioni finanziarie, che attiveranno questi flussi e questi circuiti, siano sensibili a queste domande ed anche capaci di orientare a Sud una clientela esterna all'area sia nazionale che internazionale.

Si aprono dunque grandi orizzonti, per ora deserti, che, per non rimanere desolati, debbono rapidamente popolarsi di attori.

ADRIANO GIANNOLA

[19] Si veda Giannola e Scalera (1995).

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BERGER A.N., UDELL G.F., (1999), Lines of Credit and Relationship Lending in Small Firm Finance (http://econwpa.wustl.edu:8089/eps/mac/papers/9906/9906006.pdf)

BERGER A, UDELL G.F. (1995), "Relationship Lending and Lines of Credit in Small Firm Finance", in *Journal of Business*, Vol. 68, No. 3, July, pp. 351-382;

BUSETTA P., SACCO S. (1999), "Modifiche strutturali e segmentazione del mercato creditizio meridionale", in *Mezzogiorno tra stato e mercato*, a cura di A. Giannola, Il Mulino, Bologna;

FERRI G., MESSORI M. (1998), *Relazioni banca - impresa ed efficienza allocativa nel Centro-Nordest e nel Mezzogiorno*, mimeo;

FOCARELLI D., PANETTA F., SALLEO C. (1998), *Why do Banks Merge? Some Empirical Evidence from Italy*, Temi di discussione n. 361, Banca d'Italia, Roma (www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temidi/td361/tema_361it.pdf);

ANNOLA A., a cura di (1999), *Mezzogiorno tra stato e mercato*, Il Mulino, Bologna;

ANNOLA A. (1990), "Mezzogiorno, industrializzazione e imprese", in Banca d'Italia, *Il sistema finanziario del Mezzogiorno*, numero speciale dei Contributi all'analisi economica del Servizio Studi, Roma;

GIANNOLA A., MARANI U. (1991), "La struttura finanziaria delle imprese industriali meridionali", in *Meridiana*, n. 11;

GIANNOLA A., PAPAGNI E., SARNO D. (1998), "Le imprese del Mezzogiorno negli anni Novanta. Caratteristiche strutturali, capacità innovativa, competitività, equilibrio produttivo - finanziario e vincoli alla crescita", *Quaderni di politica industriale dell'Osservatorio sulle piccole e medie imprese* n. 24, Mediocredito Centrale, Roma;

GIANNOLA A., SARNO D. (1996), "L'analisi comparata dell'efficienza e delle performance dell'impresa meridionale negli anni Ottanta", *Quaderni di politica industriale dell'Osservatorio sulle piccole e medie imprese* n. 10, Mediocredito Centrale, Roma;

GIANNOLA A., SCALERA D. (1995), "L'autonomia finanziaria delle regioni e gli effetti delle politiche di riequilibrio della finanza pubblica", in *Studi economici*, n. 55;

IUZZOLINO G. (1999), "La struttura finanziaria delle imprese manifatturiere campane: domanda di credito, razionamento e premio di rischio", in *Mezzogiorno tra stato e mercato*, a cura di A. Giannola, Il Mulino, Bologna;

MEDIOCREDITO CENTRALE; Osservatorio sulle piccole e medie imprese, a cura di (1999), *Indagine sulle imprese manifatturiere. Settimo rapporto sull'industria italiana e sulla politica industriale*, Mediocredito Centrale, Roma;

NETTI N. (1999), "Gli effetti delle caratteristiche socio - economiche delle regioni italiane sull' efficienza economica di un campione di imprese manifatturiere", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, in corso di pubblicazione;

NETTI N., SARNO D. (1998), "Differenziali di efficienza ed impatto dell'ambiente sui costi di produzione dell'impresa meridionale", in *Rivista italiana degli economisti*, n. 1;

PEPE F. (1998), "Il rapporto banca - impresa nel Mezzogiorno", in *Rassegna Economica*, a. 62, n. 1, gennaio-giugno, pp. 259-300;

PETERSEN M.A., RAJAN R.G. (1995), "The Effect of Credit Market Competition on Lending Relationships", in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 2, May, pp. 407-443;

PETERSEN M.A., RAJAN R.G. (1994), "The Benefits of Firm - Creditor Relationship: Evidence from Small Business Data", in *Journal of Finance*;

SAPIENZA P. (1998), *The Effects of Banking Mergers on Loan Contracts*, paper presented at the 34th Annual Conference Western Finance Association Santa Monica, June 20-23, 1999 (www.kellogg.nwu.edu / faculty / sapienza / htm / Bank_merg.pdf);

SCALERA D., ZAZZARO A. (1999), "Reputazione di gruppo e discriminazione nel mercato del credito: un modello dinamico con apprendimento", in *Mezzogiorno tra stato e mercato*, a cura di A. Giannola, Il Mulino, Bologna;

SEGHEZZA E. (1997), "Le ragioni finanziarie della crisi delle banche meridionali. Indicazioni per la politica di vigilanza", in *Credito Popolare*, n. 4;

SIRACUSANO F., TRESOLDI C. (1990), "Le piccole imprese manifatturiere: diseconomie esterne, incentivi, equilibri gestionali e finanziari", in *Il sistema finanziario nel Mezzogiorno*, a cura di G. Galli, Banca d'Italia, Roma.

I SERVIZI REALI PER L'INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL MEZZOGIORNO

Introduzione

Il presente studio ha come obiettivo una valutazione dello stato dei servizi reali all'internazionalizzazione (SRI) nel sistema produttivo meridionale, oltreché avanzare delle proposte per un loro rafforzamento nel breve-medio periodo.

L'analisi si fonda sull'ipotesi chiave che tali servizi possano svolgere un ruolo determinante nel complesso di azioni a sostegno di un maggiore coinvolgimento delle economie locali meridionali nei processi di integrazione internazionale. D'altra parte, in tutti i paesi industrializzati è di recente aumentata la rilevanza del settore dei SRI, tanto nella programmazione delle politiche volte a rafforzare i singoli sistemi-paese nell'economia internazionale, quanto negli interventi diretti a sostenere lo sviluppo delle imprenditorie locali in contesti di economia aperta. La sfida ovunque è per un innalzamento della qualità nonchè della quantità dell'offerta (pubblica e privata) di SRI, a livello di territori (intesi come tessuti produttivi locali), settori e sistemi economici nazionali (Forti 1997, Rullani 1999).

La necessità di accrescere l'efficienza e l'efficacia delle politiche dei SRI è resa più stringente sia dalla prospettiva di un mercato europeo unico dei servizi (in via di realizzazione) sia dalla progressiva interazione tra ampliamento del mercato ed intensificazione del processo di internazionalizzazione dei servizi.

Alla luce di tutto ciò, appare utile fornire un quadro, per quanto sintetico, delle condizioni dei SRI nel contesto produttivo dell'Italia meridionale e del ruolo da essi svolto nel sostegno ai processi di internazionalizzazione avviati in quest'area.

Va subito aggiunto che per lo svolgimento di una tale analisi esistono difficoltà non lievi di natura statistica e concettuale che concernono il set-

tore dei SRI. In ambito statistico vi sono problemi innanzitutto di classificazione dei SRI per poterne sottolineare caratteristiche ed evoluzioni. La letteratura empirica in materia si basa infatti su analisi campionarie limitate e non sufficienti ad approfondire la mutevole e variegata dinamica evolutiva dei SRI sul piano nazionale o internazionale.

Nella prima sezione di questo capitolo prenderemo in considerazione questi vari criteri di definizione e classificazione dei SRI, per analizzare successivamente i vantaggi di un loro utilizzo per le imprese ed i sistemi produttivi locali, sottolineando soprattutto il ruolo che essi possono svolgere nella creazione di circoli virtuosi di internazionalizzazione. Si forniranno inoltre alcune indicazioni generali sulla situazione dei servizi privati alle imprese in Italia (attraverso una sintetica analisi e un confronto macroregionale della evoluzione del terziario nell'economia italiana) e nel Mezzogiorno.

La seconda sezione svolgerà una analisi delle caratteristiche della domanda e dell'offerta di SRI nelle regioni meridionali.

Nell'ultima parte verranno svolte alcune considerazioni d'insieme sul modello di SRI sviluppatosi nel Mezzogiorno e sui suoi limiti, unitamente ad alcune proposte per promuovere e riqualificare la domanda ed offerta di SRI nell'area meridionale.

SEZIONE I

I.1 - *Una classificazione dei SRI ed i loro effetti sui processi di internazionalizzazione.*

I servizi reali all'internazionalizzazione sono stati oggetto di numerose classificazioni sulla base delle loro finalità o in base ai soggetti che erogano le prestazioni. Per quanto concerne il primo criterio, nella letteratura, pur se non unanimemente[1], si tende a ricondurre le varie tipologie dell'offerta sotto la ormai classica "quadripartizione di scopo", in servizi di *assistenza, formazione, informazione, promozione* (Mollame, 1991).

[1] Fra le varie metodologie elaborate, ricordiamo quella di Bello e Williamson (1985), ripresa in Italia da Resmini (1990), che divide gli SRI in due ampie fasce: 1) i servizi *transaction creating*, definibili come servizi atti a instaurare contatti diretti tra le parti ed il mercato (ad esempio fiere, manifestazioni promozionali, azioni di penetrazione commerciale etc.) ; 2) i servizi *phisical fulfilment,* riconducibili alla serie di attività di informazione-formazione attivate all'interno o all'esterno dell'impresa per accrescere le proprie capacità verso il mercato.

Più di recente, le nuove attività avviate nel campo dei servizi reali hanno indotto ad aggiungere alle categorie sopracitate quella della *cooperazione* (Passaro, 1996), che raggruppa la gamma di SRI volti a favorire rapporti di partenariato tra imprese ed a favorire l'accesso di queste ultime a programmi finanziati da istituzioni internazionali.[2]

I servizi di *informazione* hanno l'obiettivo di offrire un quadro conoscitivo approfondito delle caratteristiche dei mercati internazionali, assicurando così alle imprese dei riferimenti utili per elaborare le proprie strategie di internazionalizzazione. La raccolta e la elaborazione di informazioni sugli andamenti dei mercati esteri e sulle opportunità in essi presenti, costituisce il primo passo che le PMI compiono per la selezione dei mercati potenziali di sbocco e delle iniziative da realizzare all'estero. Ne deriva che la qualità delle informazioni a disposizione condizionerà in maniera profonda l'esito dell'iniziativa imprenditoriale avviata. La decisione di internazionalizzarsi, infatti, richiede non solo "la disponibilità di informazioni per ciascun mercato estero, ma anche lo sviluppo di adeguate capacità di valutazione di situazioni disomogenee: l'informazione e la capacità di elaborazione/interpretazione/decisione diventano pertanto fattori strategici di primaria importanza nell'ambito delle scelte di internazionalizzazione"[3].

L'accelerato sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, vorticoso nell'ultimo decennio, ha posto gli operatori dinanzi ad una massa ampia e crescente di flussi informativi e di fonti, dalle vaste potenzialità ma assai più complesse da gestire ed utilizzare. Tali cambiamenti hanno suggerito ulteriori nuovi metodi di classificazione dei servizi informativi (Cafferata 1993; Passaro 1996) così da individuare tre fasce: (i) i *servizi standardizzati* tarati sulle esigenze comuni alla maggioranza degli operatori e volti alla "minimizzazione dei costi di produzione a fronte dello sfruttamento di economie di dimensione derivanti dalla ampiezza della domanda"[4]. Esempi di tali servizi sono le banche dati all'export, le guide paese, ed i servizi di informazione commerciale; (ii) i *servizi differenziati o modulabili* predisposti per specifici operatori

[2] Tali servizi sono indirizzati ad agevolare non soltanto operatori che avviano attività di internazionalizzazione mercantile ma anche forme di cooperazione industriale, commerciale, e di investimento all'estero. Garantiscono inoltre alle PMI la possibilità di accedere a reti internazionali di subfornitura e l'avvio di collaborazioni industriali transnazionali (fondamentali per garantire lo scambio di tecniche di produzione e l'apprendimento di nuove conoscenze tecnologiche e manageriali) .

[3] Genco P. (1996).

[4] Passaro R. (1996).

o gruppi di operatori, e caratterizzati da vari livelli di "innovatività"[5]; (iii) *i servizi specificamente rivolti alle piccole e medie imprese* spesso carenti in conoscenze, capacità manageriali e competenze per poter relazionarsi con consulenti ed esperti esterni ed acquisire direttamente le informazioni necessarie alle proprie attività (dossier informativi, normativa tecnica, fiscale, doganale, notizie su gare e appalti pubblici internazionali, ma anche informazione sugli strumenti per l'internazionalizzazione a disposizione delle PMI).

I *servizi di formazione* sono finalizzati alla qualificazione professionale attraverso l'organizzazione di corsi formativi, di specializzazione ed aggiornamento, costruendo competenze sia sul piano operativo-gestionale (doganale, fiscale, valutario, dei trasporti, assicurativo) che strategico-organizzativo (*marketing*, pianificazione d'impresa, finanza, tecnica di approccio ai mercati).

La progressiva crescita di importanza dei fattori concorrenziali per le imprese attive sui mercati internazionali ha da un lato accresciuto l'incidenza della componente della "cultura imprenditoriale" ai fini dell'acquisizione di vantaggi competitivi (Heskett, 1986), dall'altro ha accentuato i divari tra imprese con una elevata capacità manageriale ed esperienza commerciale ed imprese contraddistinte da una basso grado di controllo e di gestione dei rapporti con l'ambiente esterno. La formazione, in questa prospettiva può assumere un ruolo fondamentale per attenuare tali divari e per ampliare la fascia di imprese dotate di un adeguato potenziale per "controllare" e non subire passivamente le variabili che caratterizzano i mercati internazionali. Su tale tema, numerosi sono stati i contributi della letteratura, i quali hanno evidenziato l'importanza della formazione imprenditoriale per la creazione di *vantaggi comparati* in grado di favorire lo sviluppo economico dei paesi (Leibenstein, 1968), e di *vantaggi competitivi* soprattutto per le piccole e medie imprese (Dollinger, 1991).

A questo riguardo le note carenze dell'offerta formativa in Italia[6],

[5] A loro volta divisibili in: servizi tradizionali (consulenza su temi normativi e di marketing), servizi innovativi erogati attraverso sistemi telematici ed informatici (banche dati interattive), servizi tradizionali distribuiti però attraverso innovazioni delle tecnologie dell'informazione.

[6] Tranne alcune significative eccezioni, si riscontra in Italia una offerta media di servizi di formazione all'internazionalizzazione qualitativamente insufficiente (Genco, 1996; Triulzi, 1997; D'Antonio, 1998). La situazione così come è stato evidenziato in numerose rilevazioni e come verrà sottolineato più avanti in questo capitolo, è estremamente carente specie nel Mezzogiorno il cui divario nella qualità/quantità d'offerta di SRI rispetto al Centro-Nord è particolarmente elevato proprio nel settore della formazione.

specie da parte pubblica, rappresentano un freno per lo sviluppo e per il raggiungimento di adeguati livelli di internazionalizzazione[7]. Un innalzamento del livello medio dell'offerta formativa avrebbe ovviamente effetti diretti positivi sulle imprese, che potrebbero beneficiare di un relativo abbassamento dei costi di produzione del fattore lavoro (attraverso una specializzazione delle prestazioni) e dei costi manageriali, incrementando la qualità e la rapidità dei processi decisionali (Brugnoli, 1997).

I *servizi di promozione* sono finalizzati ad estendere la fascia dei potenziali clienti delle imprese, attraverso azioni pubblicitarie, l'organizzazione di partecipazioni a fiere internazionali, seminari ed incontri d'affari, *workshops*, missioni commerciali, diffusione di cataloghi (anche elettronici) e di *newsletters* settoriali. Tale tipologia di SRI viene di solito utilizzata quale "primo passo" verso forme di proiezione internazionale più strutturate e di ampio raggio. L'utilizzo di servizi promozionali rende più efficace l'azione di diffusione dei prodotti dell'impresa tanto sui mercati dove questa sarebbe giunta da sola (ma con costi e difficoltà maggiori), quanto in contesti in cui essa non sarebbe potuta giungere se non in una fase avanzata della propria crescita internazionale (Brugnoli 1997).

I *servizi di assistenza e consulenza* hanno lo scopo di sostenere le imprese nella risoluzione di problemi e questioni pratiche che si presentano nel corso delle attività condotte nei paesi di destinazione dei propri prodotti/servizi. Tra i servizi più utilizzati, vi sono quelli di assistenza per la partecipazione a gare internazionali, nelle trattative commerciali, nelle vertenze commerciali e recupero crediti, nella definizione di investimenti all'estero e di attività di collaborazione industriale e commerciale, nelle operazioni in *countertrade*. La assistenza-consulenza viene inoltre utilizzata per l'effettuazione di studi di mercato, per la ricerca di agenti importatori e distributori locali, per la creazione e lo sviluppo di reti di vendita, per l'acquisizione e cessione di *know-how*. Anche i servizi di certificazione devono essere compresi fra quelli di assistenza, tanto più che essi stanno assumendo una centralità crescente a seguito della normativa comunitaria emanata in materia. I vantaggi specifici derivanti dall'utilizzo di questa tipologia di servizi sono riconducibili alla possibilità di ri-

[7] Tale carenza ha negli ultimi anni alimentato la domanda dello specifico settore della "formazione per i formatori" volta ad aggiornare ed elevare le competenze dei quadri formativi, specie operanti in istituzioni pubbliche (con un ricorso sempre più frequente a società private specializzate).

durre tempi e costi per interventi di tipo operativo e facilitare un "innalzamento indiretto" delle capacità strategiche dell'impresa.

Il secondo criterio di classificazione dei SRI, come già sottolineato, distingue tipologie diverse di servizi ricollegandole ai diversi soggetti, pubblici, privati, misti, che ne garantiscono l'erogazione. Le modalità di distribuzione in questo caso vengono influenzate dalle finalità specifiche che ispirano l'azione dei soggetti pubblici e privati. Così l'operatore pubblico ha soprattutto il compito di fornire tutti quei servizi che non sono disponibili sul mercato locale o che sarebbero fruibili ad un prezzo troppo elevato per le imprese soprattutto di piccola dimensione, accollandosi (interamente o in parte) le spese di produzione della erogazione. L'offerta pubblica di servizi cerca di sfruttare economie di scala molto ampie e si basa su strutture ramificate sul territorio nazionale (e internazionale). I servizi erogati, hanno in gran parte, natura standardizzata e sono definiti in base alle esigenze più comuni e diffuse tra le imprese, in modo da soddisfare il numero più ampio possibile di utenti. In Italia il principale erogatore pubblico di SRI è l'Istituto per il Commercio con l'Estero (ICE), un ente pubblico "che ha il compito di sviluppare, agevolare e promuovere i rapporti economici e commerciali italiani con l'estero, con particolare attenzione alle esigenze delle piccole e medie imprese, dei loro consorzi e raggruppamenti"[8]. Insieme all'ICE la sfera pubblica comprende un gran numero di soggetti coinvolti a vario titolo e con diverso ruolo nel sostegno ai processi di internazionalizzazione. Tra questi si possono citare: le Camere di Commercio (CdC), le Regioni, i Consorzi Regionali, le Banche e soprattutto nell'ultimo decennio le Università, i *Business Innovation Center* (BIC) ed i Parchi Scientifici e Tecnologici (PST). Queste ultime strutture stanno svolgendo un funzione crescente nella erogazione di servizi per la formazione e la ricerca tecnologica e rappresentano attori sempre più importanti per favorire sviluppo e internazionalizzazione tanto nell'ambiente industriale locale, quanto nella proiezione all'estero delle imprese locali[9].

Le imprese private agiscono nei servizi secondo logiche diverse e più rispondenti al mercato, intervenendo laddove riscontrano una sufficiente massa critica di domanda o delle adeguate opportunità di nicchia da sfruttare. I servizi erogati da operatori privati sono così caratterizzati da un

[8] ICE, pagina web di presentazione dell'istituto, sito www.ice.it, novembre 1999.

[9] A tal riguardo si rimanda all'apposito capitolo della ricerca curato da Fantacone, Flaccadoro e Lolli, pubblicato in questo numero.

contenuto assai più *customer care* e vogliono rispondere ad esigenze specifiche delle aziende utenti (Passaro, 1996). Il rapporto diretto che si instaura in questi casi tra fornitore e cliente facilita l'individuazione di un'offerta volta a rimuovere i fattori critici che ostacolano la crescita all'estero dell'impresa e tende ad attenuare le difficoltà della stessa ad esprimere una "domanda consapevole" di servizi capaci di innalzare le sue capacità competitive. Allo stesso tempo la possibilità per l'utente impresa di entrare "direttamente nel processo di ideazione, produzione e distribuzione del servizio, garantisce una stretta rispondenza del risultato alle proprie esigenze"[10].

Anche in Italia la maggiore specializzazione e complessità dei processi produttivi e l'accelerazione dell'integrazione economica internazionale realizzatesi negli ultimi due decenni, hanno favorito, se pur con un certo ritardo rispetto ad altri paesi avanzati, un processo di crescita del settore terziario privato[11], anche se con limiti e peculiarità che avremo modo di sottolineare più avanti.

I.2 - *I servizi alle imprese in Italia e nel Mezzogiorno: una breve analisi della evoluzione del settore terziario nell'economia italiana.*

Si è appena accennato alla crescente terziarizzazione dell'economia italiana dell'ultimo ventennio: tra il 1981 ed il 1996 il settore dei servizi destinabili alla vendita ha prodotto 985.000 posti di lavoro, tra questi 911.000 sono stati creati nella categoria dei servizi destinati alle imprese (con l'esclusione del settore del credito). Nello stesso periodo il settore manifatturiero ha perduto 975.000 posti di lavoro. Si sono fornite due diverse ed opposte interpretazioni di tale fenomeno: un adeguamento naturale e benefico alla profonda trasformazione nel modo di produrre e

[10] Dalli D., Guazzarini M., (1994).

[11] Attraverso una estrema semplificazione si può affermare che nella prima fase di sviluppo dell'industria italiana (anni '50-70), la relativa semplicità dei processi produttivi ha "compresso" la domanda di servizi per la produzione ed il mercato (marketing, R&S, manutenzione, progettazione, informazioni e tecnologia per la qualità dei prodotti ecc.) impedendo al mercato stesso di crearne spontaneamente dei propri. Ne è riprova l'istituzione in quel periodo di centri pubblici di servizi reali alle imprese creati in sostituzione di una diffusa offerta privata (Balloni, Cucculelli e Iacobucci, 1998). Lo sviluppo del settore dei servizi ha tra l'altro creato una sovrapposizione di presenza con i centri pubblici di servizi, i cui effetti in termini di concorrenza e risultati, non sembrano essere stati chiariti dalla letteratura di settore.

vendere i beni[12] in atto nel mondo (Pellegrini, 1997); un indebolimento della capacità di accumulazione del sistema economico italiano e della sua base produttiva[13].

Le due letture non sembrano peraltro necessariamente alternative, dal momento che riflettono le diverse realtà produttive italiane. La crescente terziarizzazione dell'economia nazionale[14], infatti, pur interessando tanto il Centro-Nord quanto l'Italia Meridionale, sembra essere stata alimentata da contenuti diversi nelle due aree ed aver fornito un diverso contributo all'innalzamento della quantità-qualità (ed alla conseguente competitività) dei processi produttivi.

Ciò è confermato dai dati settoriali relativi alle due aree. Le stime effettuate dalla Svimez, relative al 1998, indicano che la percentuale dei servizi destinabili alla vendita è nel Mezzogiorno pari al 42,9% dell'occupazione totale, rispetto al 46,6 % del Centro-Nord; relativamente al settore delle attività manifatturiere, la quota nel Mezzogiorno è pari soltanto all'11,9% rispetto al 23,7% dell'Italia centro-settentrionale[15]. Complessivamente il Mezzogiorno occupava, nel 1998, il 27,2% delle unità terziarie ed il 16,9% di quelle manifatturiere. Una ulteriore disaggregazione dei dati evidenzia come vi sia "una presenza più massiccia di addetti alle attività terziarie di tipo tradizionale, quali quelle del commercio, che risentono anche della minore produttività relativa delle stesse"[16]. In senso inverso si rileva che le voci relative ai servizi alle imprese in generale ed a più alto contenuto tecnologico e specialistico (servizi informatici, tecnologici, di R&S, banche dati, consulenza, promozione etc.), indicanti in particolare un processo di crescita qualitativa/quantitativa nella gestione

[12] A questo riguardo, sul ruolo dei servizi si confrontano due tesi dominanti (Passaro, 1996):

– la prima tesi, definita post-industriale, tende a considerare il settore dei servizi *irreversibilmente* proiettato a sostituire l'attività manifatturiera nel ruolo di asse portante delle attività economiche;

– la seconda, detta neo-industriale, colloca lo sviluppo dei servizi in una visione di integrazione e di complementarietà con le dinamiche delle attività di produzione. A tal proposito si rimanda ai contributi di Gershuny, Miles, 1983; Rullani, 1988; Di Bernardo, 1992.

[13] Indebolimento che genera rischi per la solidità e la stabilità del sistema stesso nei confronti di eventuali schocks esterni. A tal proposito si rimanda a Traù, 1997.

[14] Tendenza ancora più marcata per gli Stati Uniti dove il fenomeno si è manifestato con largo anticipo. In Europa i dati Ocse mostrano come la crescita del terziario pur accomunando i principali paesi sia stata particolarmente rilevante nel Regno Unito ed in Francia.

[15] Svimez, 1999.

[16] Svimez, 1999.

dei fattori produttivi hanno un peso relativamente limitato nel Sud e risultano sensibilmente inferiori alla media nazionale.

Avvalendosi dei dati del censimento 1996 (tab. 1) è possibile mostrare che nel Mezzogiorno erano occupati nel '96 il 26% del totale degli addetti in Italia nel settore del commercio e riparazioni, il 31% delle attività di smaltimento rifiuti, il 25,7% dei trasporti e telecomunicazioni, ma soltanto il 14,5% degli addetti nelle attività informatiche, l'8,6% nelle assicurazioni, il 20,6% nelle attività ausiliarie di intermediazione finanziaria.

Gli stessi dati del censimento del 1996 segnalano, tra l'altro, una lieve riduzione[17], rispetto alle precedenti rilevazioni del 1991, dei divari di offerta tra Mezzogiorno e Centro-Nord. Ma con un forte rallentamento nella prima metà degli anni Novanta (1991-1996), registrando in alcuni settori anche un arresto della crescita dell'occupazione[18]. Tra i settori più coinvolti vi è quello dell'informatica, dove si nota, ad esempio, come il tasso di crescita dell'occupazione sia passato dal 16,5% del periodo 1981-1991 all'1,6% del 1991-1996.

Estendendo il confronto macroregionale dei dati censuari, si può ancora rilevare che nel Centro-Nord alla crescita del terziario (con una netta prevalenza in tale crescita del comparto servizi alle imprese) è seguita una riduzione degli addetti e delle unità produttive locali che ha interessato pressoché tutti i settori e le imprese sia di grande che di media dimensione. A questa complessiva contrazione dimensionale del settore produttivo è però corrisposto un innalzamento della "dimensione tecnica caratteristica" ed un rafforzamento delle imprese di piccola dimensione nella capacità di influire sulla catena del valore (Giannola,1998). Si è altresì verificato il passaggio, in molti sistemi locali di impresa e distretti del Centro-Nord, da modelli di organizzazione gerarchica a modelli di tipo reticolare contraddistinti da una estrema flessibilità organizzativa e condivisione delle conoscenze (Rullani 1997, 1999; Becattini, Rullani 1993), che ha costituito un moltiplicatore della domanda "non solo dei flussi di beni intermedi ma anche di quelle relazioni di tipo immateriale o informativo che regolano l'organizzazione logistica delle imprese, quindi dei flussi dei servizi"[19]. La produzione di input terziari nella rea-

[17] La crescita nel Mezzogiorno degli addetti dei servizi informatici è stata nel periodo 1981-1996 dell'11,3% medio annuo (contro il 9,3 % delle altre aree del paese), del 6% nel settore delle attività professionali (5,5 % nel resto del paese) dell'1,6 % nei servizi finanziari.

[18] Svimez, 1999.

[19] Cappellin R. (1990).

Tab. 1: Addetti alle unità locali per alcune attività per circoscrizione (censimento 1996)

ATTIVITÀ	Mezzo-giorno	Centro-Nord	Italia	% Mezzogiorno su Italia
Manifatturiero	744.762	4.111.015	4.855.777	15,3
Informatica e attività conn.	29.383	173.825	203.208	14,5
Ricerca e sviluppo	4.250	15.464	19.714	21,6
Altre attività profess. e impr.	265.652	886.480	1.152.132	23,1
Attività ausiliarie della intermediaz. Finanziaria	22.187	85.391	107.578	20,6
Trasporti, magazz. e comunic.	278.668	804.510	1.083.578	25,7
Noleggio macchinari Attrezz. *	3.793	13.776	17.569	21,6
Commercio ingr. e dett.; riparaz. auto-moto beni pers.	784.897	2.231.054	3.015.951	26,0
Smaltimento rifiuti solidi, delle acque di scarico e simili	19.219	42.854	62.073	31,0

Fonte: Elaborazioni Svimez su dati ISTAT.

lizzazione finale del prodotto, secondo i dati censuari[20], ha tra l'altro generato oltre che lo sviluppo di una domanda esterna di servizi anche una internalizzazione della produzione degli stessi.

Anche nel Mezzogiorno si è registrata una diminuzione del numero medio di addetti per impresa (più contenuta rispetto al Centro-Nord) ma con un contemporaneo incremento delle unità locali di ridotta dimensione[21]. Tale dinamica non è stata però accompagnata da un significativa crescita della produzione e del consumo di servizi tecnici e ad alto valore aggiunto. Alla erosione della base manifatturiera non è seguita, in linea generale, una trasformazione dell'economia verso l'integrazione delle fasi di produzione e di servizio per la diversificazione/innovazione del prodotto finale. Il modello di specializzazione dell'industria meridionale, in una sua significativa parte, sembra tra l'altro essere ancora caratterizzato da una fisiologica bassa intensità di domanda di input terziari: per loro natura settori quali la raffinazione del petrolio, la siderurgia, la chimica industriale, la lavorazione di metalli non ferrosi[22] tendono a produrre una limitata domanda di prestazioni di supporto tecnico esterno. Ancora, la quantità di domanda di servizi è certamente condizionata, oltre che dalla struttura produttiva delle imprese, anche dalle caratteristiche dimensionali ed operative delle stesse. Più grande è l'impresa, maggiore è l'esigenza di utilizzo da parte di quest'ultima di servizi aggiunti (relativi a tecniche di gestione, comunicazione, informazione, etc.) per organizzare ed ottimizzare le proprie attività. Lo confermano gli studi di settore che hanno evidenziato la stretta relazione tra crescita della dimensione d'impresa e crescita della quantità di servizi da essa richiesta (O'Farrel 1993; Pellegrini 1997). La dimensione media estremamente ridotta delle imprese meridionali rappresenta dunque un ulteriore elemento di ostacolo ad una crescita della domanda di servizi. Ne è riprova il fatto che nei settori tradizionali di specializzazione (cuoio, calzature, abbigliamento, mobili, prodotti in plastica e vetro) l'offerta locale di servizi alle imprese sembra essere sufficientemente sviluppata solo nei pochi casi in

[20] Ci si riferisce ai dati emersi dal questionario aggiunto a quello generale del Censimento Istat 1991, fornito alle imprese di dimensioni medio grandi (con più di nove addetti per quelle industriali e con più di cinque addetti per quelle di servizi) il quale chiedeva tra l'altro di segnalare lo svolgimento di attività terziarie (con un'ampia classificazione di riferimento) per uso interno.

[21] A tal proposito si rimanda a Svimez, 1999.

[22] Per approfondimenti relativi alla specializzazione dell'industria meridionale si rimanda ai contributi forniti nell'ambito della presente ricerca da Lolli e Manzocchi e pubblicati in questo numero.

cui si riscontra una presenza di imprese di medio-grande dimensione[23] (con fenomeni di indotto anche nel terziario). In tutti gli altri casi, che rappresentano il grosso delle attività del Mezzogiorno, le statistiche denotano una diffusa carenza di offerta.

Relativamente infine alle scelte sul *make or buy* dei servizi, i dati censuari registrano al Sud una forte quota di attività di servizio acquistata completamente all'esterno dell'impresa e tale quota è in genere più elevata di quella del Centro-Nord (Svimez 1999). Un dato, quest'ultimo, che è da considerarsi negativo: mostra non solo una difficoltà di autoproduzione dei servizi motivata da una dimensione d'impresa troppo limitata, ma anche una completa dipendenza esterna delle piccole aziende meridionali anche per le attività di gestione essenziali e/o maggiormente strategiche.

I.3 - *Il ruolo dei SRI nella creazione di circoli virtuosi di internazionalizzazione.*

I servizi all'internazionalizzazione si configurano come delle vere e proprie economie esterne per le aziende (Scott, 1985; Secchi, 1988; Dalli-Guazzarini, 1993). La loro finalità di utilizzo è giustificata dalla necessità di supplire a carenze strutturali (dimensione, esperienza internazionale, pianificazione, etc.) delle stesse imprese. Nel caso ad esempio delle PMI, i maggiori ostacoli ad affrontare con successo i mercati internazionali derivano da problemi interni alle stesse piuttosto che da fattori esterni (Northdurft, 1992). Ne deriva che un impiego più o meno ottimale dei SRI può allentare l'incidenza di tali impedimenti e garantire una maggiore competitività dell'impresa, sia attraverso la riduzione dei costi di esportazione e di gestione interna, sia sostenendo le imprese nella cosiddetta "concorrenza non di prezzo"[24].

La dinamica evolutiva dei processi di internazionalizzazione normalmente segue varie fasi nel tempo e determina continue modifiche nelle esigenze delle aziende. Così, nel corso dei vari passaggi da forme di proiezione internazionale puramente mercantili (anch'esse a loro volta graduali, per quanto riguarda la posizione esportativa raggiunta o la pro-

[23] Bisogna tra l'altro rilevare che il nucleo forte delle imprese meridionali medio grandi situato nelle regioni adriatiche ha registrato nell'ultimo quinquennio una contenuta ma progressiva diminuzione dell'occupazione. A proposito vedasi Cer-Svimez, 1998.

[24] Cfr. Alessandrini, 1997.

porzione del fatturato esportativo sul totale dei ricavi d'impresa[25]) a forme di presenza diretta sui mercati di sbocco attraverso IDE e altre iniziative a più alto coinvolgimento di capitale e risorse umane (quali accordi e alleanze internazionali, ramificazione esterna d'impresa, creazione di sistemi autonomi di fornitura e distribuzione, etc.), le imprese ricorrono a diverse prestazioni e strutture di erogazione dei SRI, innescando una sorta di "dinamica evolutiva della domanda" di servizi. Ne consegue che le *chances* di affermazione internazionale dell'impresa o del sistema di imprese saranno significativamente influenzate dalla presenza o meno sul territorio di adeguati servizi di supporto alle varie fasi sopradescritte. Allo stesso tempo la presenza di attività di servizi all'internazionalizzazione attorno a nuclei forti di imprese non soltanto rappresenta un fattore di competitività endogeno del sistema locale, ma è anche un elemento di attrazione per l'insediamento nell'area di nuove imprese (Di Palma, 1982; Begg, 1993). Tale presenza costituisce un vantaggio localizzativo anche per gli operatori internazionali e rende una adeguata offerta di servizi una importante condizione per l'attrazione di investimenti esteri e partecipazioni straniere in attività industriali territoriali[26].

L'avvio di circoli virtuosi di internazionalizzazione è dunque reso possibile da una soddisfacente offerta locale di SRI e da un positivo incontro (*machting*) tra domanda e offerta di SRI (Davidoff-Uttal, 1990), determinando così una stretta interrelazione tra ambiente industriale e specializzazione del *servicing* ad esso correlato. Molti concordano nell'individuare nelle strutture reticolari d'impresa (aggregazioni di impresa, sistemi produttivi locali, distretti) un veicolo ottimale per innalzare le capacità di servizio dei soggetti coinvolti nella cosiddetta "produzione di sistema", caratterizzata da una accentuata integrazione verticale ed orizzontale di tutte le fasi a monte e a valle della creazione e distribuzione del bene/servizio (Finzi 1999). In tali contesti gli erogatori pubblici e privati di SRI hanno rilevato maggiori opportunità e capacità di: (i) monitorare la domanda delle imprese facenti parte della catena del valore; (ii) utilizzare tale monitoraggio per la individuazione di "bacini di utenza omogenea" (o segmenti di domanda); (iii) spalmare l'offerta su tali segmenti, realizzando una divisione ed integrazione di compiti e attività destinate a soddisfare i bisogni individuati.

[25] Tali cambiamenti determinano tra l'altro una crescita organizzativa e dei processi di apprendimento culturale-manageriale, a proposito si veda Minguzzi, Passaro, 1995.

[26] Cfr. a tal proposito De Vargas et altri 1999.

In questo caso si realizzano, in sintesi, le condizioni più favorevoli per una interazione tra domanda e offerta di SRI contribuendo così alla creazione di circoli virtuosi all'internazionalizzazione (Passaro, 1996). Recenti studi[27] hanno rilevato la nascita nell'ultimo decennio di sistemi locali di produzione là dove la concentrazione di servizi alle imprese (in cui vanno inclusi i SRI) risulta particolarmente intensa. Tali sistemi, piuttosto limitati in quanto a numero, oltre a mostrare rilevanti risultati in termini di *performances* competitive, di capacità produttiva e di proiezione esterna - tutti fattori da ritenersi alla base di tale concentrazione - hanno messo in luce una progressiva crescita dei produttori privati di SRI. Parte di tale crescita è certamente da ricondurre a cause di natura endogena. Ma molti produttori di servizi con attività esterne all'area "hanno testimoniato di essere attratti anche dalla concentrazione dell'offerta di altri servizi, sia di tipo complementare ai loro, sia da essi stessi utilizzati, a causa delle economie di agglomerazione che ne derivano e dal ruolo di reciproco stimolo tra la domanda ed offerta di servizi reali alle imprese"[28].

La presenza numerosa di produttori pubblici e privati di servizi all'interno di una stessa area favorisce l'avvio di un clima concorrenziale tra i produttori stessi che tende ad innalzare la qualità e quantità dell'offerta locale di servizi e a diversificarne i contenuti. Tale pressione concorrenziale spinge inoltre i produttori di SRI ad azioni di "stimolo della domanda per tentare di ampliarne le dimensioni" (azioni di *supply leading*). Le azioni si differenziano rispetto alle fasce di domanda da stimolare (Varaldo et al., 1993):

- nel caso di *domanda latente*: cioè di imprese che non sono in grado (per limiti dimensionali, culturali, di ruolo nel ciclo di produzione, etc.) di esprimere alcuna domanda, si organizzano, quale primo passo, programmi di formazione ed informazione volti a sviluppare una cultura ed una sensibilità alle problematiche dell'internazionalizzazione e ai vantaggi che un utilizzo ottimale di SRI può comportare nelle attività di impresa.
- Nel caso di *domanda potenziale*: espressa da imprese le quali pur denotando una maggiore apertura verso l'ambiente esterno e l'elaborazione di strategie di internazionalizzazione non contemplano al momento un utilizzo di SRI, si tende alla promozione dei prodotti di offerta (il cui confronto spinge ad un innalzamento costante della qualità).

[27] Cfr. Balloni et al., 1998 e Cominotti, Marchi 1997.
[28] Cominotti C., Marchi A. (1997).

– Nel caso di *domanda esplicita*: espressa da imprese le quali consapevoli dei benefici di utilizzo dei SRI ne richiedono al mercato, si tende ad elevare la qualità dell'offerta puntando su una personalizzazione del servizio e ad un accentuazione dell'innovazione "problem solver".

La concorrenza nel sistema locale genera tra l'altro "effetti di specializzazione dell'offerta" favorendo processi di *governance* spontanea tra azioni e strategie di attori pubblici e privati.

I.4 - *I circoli viziosi nella relazione domanda-offerta di SRI.*

L'insorgere di un *mismatch* tra domanda ed offerta, ovvero situazioni in cui l'offerta non è in grado di soddisfare la domanda di servizi reali all'internazionalizzazione espressa dagli operatori nazionali, può attivare circoli viziosi di depauperamento delle attività di servizi erogati. In tali condizioni, non vi è quell'interazione tra domanda ed offerta in grado di far incontrare le esigenze delle imprese (nei vari stadi dell'internazionalizzazione) ed i servizi offerti dai soggetti pubblici e privati erogatori di SRI. Studi in materia (Silvestrelli, Gregori, 1994; Genco, 1996; Passaro, 1996), hanno rilevato che per le PMI tale mancanza di interazione è molto spesso caratterizzata - ed in parte motivata - da "una domanda eccessivamente eterogenea (in particolare da una pluralità di aspettative espresse dalle imprese) a cui non corrisponde una offerta sufficientemente differenziata"[29]. Ne deriva un'asimmetria che assume spesso caratteristiche cumulative: l'assenza di *feed back* tra le parti fa sì che il servizio perda qualità e l'utente ne sia di conseguenza insoddisfatto; la disaffezione determina un ulteriore allontanamento del soggetto erogatore, il quale sempre meno in grado di conoscere le caratteristiche dei potenziali clienti, abbassa ancor più lo standard qualitativo dei servizi offerti. In questo modo viene sempre più a ridursi la possibilità di modellare le caratteristiche del servizio sull'utente e di migliorarlo attraverso l'aggiornamento e la verifica continua.

Tali situazioni di degrado progressivo trovano certamente terreno fertile in contesti produttivi caratterizzati da un basso grado di sviluppo e da una debolezza produttiva ed esportativa diffuse.

[29] Passaro R. (1996).

Aree con un basso tasso di industrializzazione/internazionalizzazione generano una domanda di servizi estremamente frammentata e ridottissima per quanto concerne i servizi più avanzati (Viesti 1999). In tali contesti la "cultura del servizio", intesa come capacità di valutare l'importanza strategica dei SRI per la crescita delle proprie attività è spesso minima, limitata da una capacità manageriale sottodimensionata o inesistente. Le imprese, poco stimolate dall'ambiente esterno e negativamente condizionate dai propri limiti dimensionali, organizzativi, di "orientamento esportativo", hanno difficoltà a maturare strategie chiare che contemplino l'utilizzo di risorse immateriali quali i SRI o, anche riuscendovi, trovano ulteriori difficoltà nel "definire" ed esprimere chiaramente una domanda da soddisfare.

Le aree così caratterizzate rimangono di conseguenza sguarnite di una adeguata offerta di servizi alle imprese e sempre meno in grado di attrarre aziende dall'esterno. Dal momento che la localizzazione dei servizi determina esternalità positive per le varie imprese dell'area, una limitata offerta di tali servizi può provocare la proliferazione di *circoli viziosi,* all'insegna di un processo *low services-low productivity trap (*Pellegrini, 1997). Gli operatori economici esterni, che potrebbero innestare nuove dinamiche di crescita, non sono a loro volta incentivati ad investire risorse e tecnologie in un ambiente industriale in qualche modo "ostile".

Cercare di rompere questi circoli viziosi, innestare nuove dinamiche di crescita delle imprese ed interazioni positive tra domanda e offerta di servizi divengono così problemi prioritari da affrontare e avviare a soluzione. A questo riguardo la riflessione è ancora agli inizi e le poche proposte avanzate insistono soprattutto sulle diverse modalità di erogazione dell'offerta di servizi, in particolare da parte dell'erogatore pubblico.

In presenza di circoli viziosi di SRI, l'offerta pubblica rimane spesso l'unica possibilità di sostegno esterno per le imprese che intendono avviare iniziative sui mercati esteri. In situazioni del genere diventa particolarmente importante la scelta, da parte dell'erogatore pubblico, delle modalità di distribuzione dell'offerta di servizi sul territorio.

Le due modalità di offerta possono seguire, come già sottolineato: (i) *un approccio indifferenziato* garantendo dei servizi standard ad una fascia di potenziali utenti la più ampia possibile, all'interno di "una logica di orientamento al prodotto che mira non tanto ad elevare la soddisfazione dell'utente quanto piuttosto a minimizzare il costo di produzione dell'offerente"[30]; (ii) un *approccio ispirato alla segmentazione* che definisce le

[30] Dalli D., Guazzarini M. (1994).

caratteristiche dell'offerta dopo aver monitorato le qualità specifiche della domanda e cerca di adeguarsi ad essa.

Come già messo in luce, il primo approccio ha spesso caratterizzato e continua in parte a caratterizzare in Italia l'erogazione pubblica di SRI. La struttura di erogazione è di tipo *top-down*, definita dall'alto da un organismo centrale e calata attraverso apposite strutture sul territorio. Il secondo approccio, *bottom-up,* prevede invece una raccolta di informazioni sul territorio, in grado di fornire, una volta elaborate e valutate, le basi per la programmazione di strumenti di supporto alle imprese.

La scelta erogativa indifferenziata dell'operatore pubblico è stata spesso criticata perchè fornisce nel complesso scarsi impulsi al processo di espansione all'estero delle imprese e sollecita iniziative poco adatte a sostenere le varie e complesse forme dell'internazionalizzazione produttiva. Di qui i suggerimenti all'operatore pubblico per un approccio *bottom up*. Una soluzione, quest'ultima, che solleva non poche perplessità. Le finalità e le scelte che muovono l'operatore pubblico rendono infatti assai problematico un passaggio al "modello per segmenti". In primo luogo le risorse a disposizione non consentono tecniche di "analisi puntuale", cioè riferite alle singole imprese e che siano estese all'intero tessuto produttivo italiano. Non sembrano inoltre percorribili soluzioni basate sulla pianificazione della riduzione del numero di imprese da sostenere (Dalli, Guazzarini 1994), selezionando le imprese sul territorio più meritevoli, in quanto portatrici di un "maggiore beneficio netto per la collettività"[31]. Risulta infatti assai difficile stabilire dei criteri di selezione realmente oggettivi, anche per il rischio di così contribuire ad accentuare il divario tra le imprese dinamiche e le altre.

Una soluzione intermedia affacciata, e sulla carta più percorribile, suggerisce di puntare su un approccio per segmenti in specifiche aree, come quello della formazione-comunicazione (Genco, 1996). La priorità è elaborare politiche di formazione-comunicazione, garantendo alle imprese esportatrici, "opportunamente individuate e raggruppate (per aree/settori/mercati), servizi di formazione finalizzati ad una maggiore diffusione della cultura dell'internazionalizzazione"[32] e laddove presenti, ad un migliore coordinamento delle risorse e delle professionalità interne. In sintonia con tale impostazione, da più parti si è insistito per una

[31] Secondo la proposta avanzata da Dalli e Guazzarini le imprese meritevoli dovrebbero essere selezionate in base alle potenzialità di porsi come *leaders* nel proprio contesto produttivo, generando effetti di stimolo produttivo locale ed effetti imitativi per le imprese ad esse affiliate.

[32] Genco P. (1996).

più stringente definizione e delimitazione del ruolo dell'operatore pubblico[33] così da lasciare maggiore spazio ai soggetti privati nell'offerta di servizi differenziati e specifici. Secondo tali proposte il soggetto pubblico potrebbe dunque svolgere proficuamente tre specifici compiti:

1) concentrare risorse e personale nella erogazione di servizi di formazione di base, attraverso strutture radicate sul territorio e dotate delle necessarie competenze per intervenire efficacemente sui limiti culturali-manageriali delle imprese. Limiti che sono alla base delle difficoltà a formulare una domanda da parte delle imprese, cioè della impossibilità delle stesse di individuare i principali ostacoli ad una loro crescita internazionale e di chiedere a soggetti esterni (produttori di SRI) una loro rimozione o attenuazione.
2) Utilizzare le sedi regionali non più "quali centri di distribuzione dei propri servizi", ma come veri e propri "centri autonomi di monitoraggio" e coordinamento.
3) Rafforzare non solo le azioni di "stimolo della domanda" ma anche gli interventi volti a favorire la crescita di un mercato privato dei SRI. La presenza in una stessa area di erogatori pubblici e privati di servizi rappresenta in effetti una importante componente dei circoli virtuosi di internazionalizzazione locale prima sottolineati. In questa prospettiva, il soggetto pubblico dovrebbe avviare collaborazioni e accordi con imprese private di SRI programmando un loro coinvolgimento nella erogazione di specifiche tipologie di servizi, quelli a più alto valore aggiunto (quali ad esempio i servizi per la competitività aziendale e quelli di formazione specialistica). L'erogazione di questi ultimi risulta per l'operatore pubblico complessa e relativamente meno vantaggiosa sul piano economico. La scelta di integrare offerta pubblica e privata di SRI potrebbe d'altra parte facilitare un abbassamento dei prezzi medi di accesso ai servizi privati (specie di quelli qualificati i cui costi sono spesso proibitivi per le PMI) ed anche costituire uno specifico fattore di impulso per dinamiche di sviluppo locale endogeno tanto della produzione quanto del *servicing* ad esso correlato.

[33] Diversi autori sostengono che in assenza di un sistema privato complementare nel settore dei servizi , la funzione dell'attore pubblico rischia di trasformarsi da incubatore dello sviluppo a fattore di freno per la crescita spontanea tanto della produzione quanto del *servicing* ad essa correlata (Trigilia, 1992; Dalli-Guazzarini, 1993).

SEZIONE II

II.1 - *Le attività pubbliche di erogazione di SRI nel Mezzogiorno.*

In aree strutturalmente deboli, l'attività pubblica di erogazione dei SRI svolge oltre che un ruolo di sostegno fondamentale ai processi locali di internazionalizzazione, anche una implicita funzione di promozione dello sviluppo industriale sul territorio. È questo il caso del nostro Mezzogiorno. L'offerta pubblica di SRI nel Sud può essere sintetizzata attraverso alcuni dati complessivi. Va innanzitutto preso in considerazione l'Istituto per il Commercio Estero (ICE)[34] il quale nel 1998 ha fornito al Mezzogiorno servizi di assistenza-informazione a 1788 clienti (13% del totale nazionale) per un numero complessivo di 5.035 servizi (tabella 2). Il 76%[35] dei servizi erogati rientrava nella classe di fatturato più bassa (da 0 a 500.000 Lit.), il 14% nella seconda fascia (500.000-1.000.000 Lit.) e solo il 10 % delle imprese ha richiesto servizi per un fatturato maggiore ad un milione di Lire. I servizi più richiesti all'ICE sono stati le liste di nominativi (1553 richieste), i controlli qualità import-export (1055), gli abbonamenti ai servizi ICE (914), le informazioni sui mercati esteri(424)[36]. La fornitura di servizi diversi da quelli di "primo ingresso" e di prestazioni personalizzate alle imprese è stata estremamente contenuta (303 servizi personalizzati). Relativamente ai primi 9 mesi del 1999, le statistiche redatte dall'ICE tratteggiano un quadro relativamente simile, con una leggera riduzione del numero delle imprese clienti e dei servizi offerti[37], ed un dimezzamento rispetto al 1998, nella quantità di domande soddisfatte dall'Istituto dei servizi relativi ai controlli di qualità.

Questi dati evidenziano innanzitutto, tenuto conto del peso limitato delle esportazioni delle regioni meridionali sul totale italiano, lo spettro relativamente ristretto di interventi messi in atto dall'ICE a favore delle imprese del sud attive internazionalmente. Relativamente alla qualità della domanda (tabella 3), le richieste appaiono concentrarsi su una fascia bassa di servizio (informazione sui mercati, ricerche di mercato/clienti),

[34] Informazioni tratte dal Piano Marketing ICE 1999. Si ringrazia l'ufficio Marketing dell'ICE per la disponibilità dimostrata nel fornire i dati.

[35] Percentuale calcolata sul numero di clienti che hanno acquistato servizi presso l'Istituto.

[36] I comparti merceologici che hanno richiesto una maggior quantità di servizi sono l'agricoltura, zootecnia e prodotti agricoli alimentari (35%) il tessile abbigliamento (14%), l'arredamento e legno (5%) e meccanica strumentale ed impiantistica (5%), l'edilizia (4%).

[37] Rispetto alla media dei primi 9 mesi del 1998.

Tab. 2: Le attività dell'ICE nel Sud Italia

UTENZA DELLE REGIONI DEL SUD ITALIA			
	1998	1999 (genn.-sett.)	
Numero Clienti	1.603	1.089	
Numero Clienti Abbonati	553	413	
GRADO DI FEDELTÀ DELLA CLIENTELA DELLA REGIONE			
1997/1998 1998/1999	38% 42%		
NUMERO DEI CLIENTI DELLA REGIONE PER CLASSI DI FATTURATO DEI SERVIZI ACQUISTATI PRESSO L'ICE			
	1998	1999	% sul totale 1999
0-500.000	1.172	860	79%
500.000-1.000.000	241	113	10%
1-10 milioni	184	114	10%
oltre 10 milioni	6	2	–
TOTALE	1.063	1.089	
NUMERO DI UTENTI DELL'AREA SUD PER PRINCIPALI SETTORI MERCEOLOGICI DEI SERVIZI RICHIESTI ALL'ICE (1999)			
Settore	Utenti	Percentuale	
Agricoltura	274	34%	
Plurisettoriali e varie	180	22%	
Tessile e Abbigliamento	82	10%	
Meccanica strumentale e impiantistica	61	7%	
Altro	/	20%	

Fonte: ICE, 1999.

Tab. 3: Servizi di assistenza erogati dall'ICE alle aziende delle regioni meridionali

Servizi di assistenza	Numero servizi	
	1998	1999 (primi 9 mesi)
Liste di nominativi	1.553	924
Controlli qualità export-import	1.055	499
Abbonamenti ai servizi Ice	914	655
Vendita immagine di mercato e	311	259
Inf. riservate normali	307	137
Inf. riservate urgenti	117	75
Inf. tecniche compl. reper. in	52	52
Attività promozionali azienda	89	50
Vendita materiale inf. in foto	45	24
Test. sondaggio prod. follow up	65	50
Altri servizi	/	/

Fonte: ICE, 1999.

che denota nel complesso livelli ancora poco avanzati dei processi di internazionalizzazione delle imprese richiedenti gli stessi servizi. L'azione di revisione generale dei servizi da erogare, promossa dall'Istituto all'inizio del 1998[38], volta ad ampliarne la gamma e differenziarne i contenuti in relazione a tipologie e modalità di offerta, non sembra essere stata in grado, per ora, di modificare le debolezze di fondo della domanda meridionale. Tali azioni hanno ottenuto alcuni risultati significativi solo nel Centro-Nord, soprattutto grazie alla presenza di una domanda ampia e differenziata delle imprese locali. Per le attività di servizio esiste dunque un problema specifico del Mezzogiorno, che dovrebbe essere affrontato

[38] Si veda a tal proposito il *Rapporto ICE 1999 sul commercio estero.*

innanzitutto con attività specifiche, finalizzate a ridurre il presente *gap* strutturale nella domanda-offerta di SRI rispetto all'Italia centro-settentrionale.

Un ulteriore dato di riflessione trova riscontro nel campo della formazione nel quale le leggi Bassanini hanno dato il via ad una maggiore coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali nelle attività di formazione professionale in generale e in quella dedicata al commercio estero in particolare. Al riconoscimento di un "problema formazione" nell'Italia Meridionale è altresì seguito un maggiore afflusso di fondi (regionali, nazionali, comunitari) che ha favorito la nascita di numerosi centri formativi pubblici e privati spesso coordinati dalle regioni. Sovente, tuttavia, tali centri si sono caratterizzati per lo svolgimento di azioni volte a favorire obiettivi di breve periodo, rispondenti a richieste locali o ad esigenze "di reperire i fondi resi disponibili (...), piuttosto che soddisfare i reali bisogni del sistema delle PMI"[39]. D'altra parte l'offerta di servizi formativi per l'attività internazionale richiede competenze mediamente elevate, non riproducibili su scala ampia nel breve periodo. Va così segnalato il rischio che una regionalizzazione nell'offerta di tali servizi possa accentuare le carenze qualitative-quantitative già presenti.

Anche le Camere di Commercio (CdC) svolgono nel campo dei servizi, soprattutto in seguito alle recenti riforme che ne hanno riorganizzato ed ampliato compiti e funzionamento, molteplici "funzioni di interesse generale per le imprese"(Legge n. 580/93). Principalmente le funzioni da esse svolte riguardano: (i) promozione e sviluppo dell'internazionalizzazione delle imprese; (ii) informazione, comunicazione e marketing strategico; (iii) formazione professionale (organizzata anche attraverso una rete di strutture affiliate alle CdC); (iiii) supporto all'innovazione, qualità e consolidamento delle PMI; (iiiii) regolazione del mercato, assistenza amministrativa e promozione della nuova imprenditoria.

Ma nel Mezzogiorno d'Italia, la gestione da parte delle CdC dei compiti specificamente connessi all'internazionalizzazione non ha ottenuto nella prima metà degli anni Novanta risultati nel complesso soddisfacenti. In particolare, si rileva una dimensione assai ridotta della domanda rivolta alle Camere meridionali[40] ed un basso numero di iniziative predi-

[39] Triulzi U. (1997.

[40] Basti pensare che nel 1993 di 58 iniziative congiunte tra Camere di Commercio italiane ed estere, solo in due casi sono state promosse da Camere di Commercio meridionali. Il 90% delle iniziative per la collaborazione industriale promosse dai Centri Estero sono state attuate nell'Italia Settentrionale (1993). Le iniziative formative dei Centri Estero nel

sposte per la promozione all'internazionalizzazione delle PMI attive nel Mezzogiorno.

La riforma del sistema camerale, avviata attraverso la legge n.580/93 e proseguita con i Dlgs. 80/98 e 112/98, sembra aver fornito le CdC di strumenti normativi ed organizzativi più adeguati ad assistere territorialmente le imprese. Le norme hanno introdotto un maggior collegamento funzionale tra le strutture operanti all'interno del sistema camerale; al tempo stesso accentuando l'autonomia funzionale ed ampliando le possibilità di collegamento dei molteplici servizi offerti e distribuiti su una rete nazionale dotata di 246 uffici (articolati a livello regionale /provinciale / territoriale). Tali innovazioni, pur in una fase sperimentale, hanno già prodotto alcuni significativi risultati in Italia e nel Mezzogiorno.

Tra le iniziative avviate dal sistema camerale nel Mezzogiorno, per il 1998, si ricorda innanzitutto la conclusione del "Progetto Mezzogiorno", avviato nel 1996 con l'obiettivo di realizzare, attraverso una azione congiunta del sistema camerale meridionale, programmi "volti ad assecondare lo sviluppo endogeno del Mezzogiorno nella logica delle politiche strutturali dell'UE" (Unioncamere 1999). In ambito nazionale si segnala il progetto Unioncamere per la realizzazione di una "Conferenza nazionale dei servizi per l'internazionalizzazione", progetto che si propone di costruire una sede di confronto dell'attuale stato della domanda ed offerta in materia di SRI, con una particolare attenzione al lato della domanda e che dovrebbe rappresentare "l'occasione per avviare la realizzazione di alcune proposte di attività concrete" (*idem*).

Va sottolineato infine che in un sistema produttivo così frammentato come quello meridionale, caratterizzato da una carenza diffusa di relazioni sistemiche tra i soggetti economici, le "azioni cooperative" tipiche degli enti camerali, potrebbero rappresentare un importante supporto ad una trasformazione organizzativa dei processi produttivi ed alla costruzione di "relazioni tra imprese" (Passaro 1996; Brusco, 1994). Appare comunque necessario rafforzare ancor più la fase di programmazione ed attuazione di iniziative volte a sfruttare il ruolo di "collante" che gli enti camerali possono svolgere nello specifico dei contesti produttivi meridionali.

Mezzogiorno coprivano una quota pari al 5,3% del totale; ancora, ai Centri Estero delle regioni meridionali erano giunte, sempre nel 1993, solo l'1,4% del totale delle richieste di servizi di consulenza per l'internazionalizzazione. Tali dati sono riportati in: G. Ferrara, R. Passaro (1996).

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'analisi svolta ha messo in luce come l'*offerta* di SRI nel Mezzogiorno presenti, pur con alcune significative eccezioni e differenziazioni, forti elementi di debolezza. Il sistema pubblico di erogazione dei SRI mostra nel complesso una relativa scarsa incisività nel favorire e sostenere le proiezioni internazionali tanto delle numerose imprese di piccola dimensione, quanto delle aziende medio grandi. A fronte di tale situazione non sembra essersi ancora affermata l'esigenza di avviare nel contesto produttivo meridionale strategie ed azioni rafforzate e/o differenziate rispetto al resto dell'Italia. Nel contempo, l'offerta del sistema privato di SRI appare poco sviluppata e di difficile accesso per le PMI operanti nel Mezzogiorno.

Anche la *domanda* di SRI delle imprese meridionali è nel complesso modesta e scarsamente in grado di utilizzare i servizi disponibili, in particolare i "servizi complessi" e ad alto valore aggiunto.

Dimensione, eterogeneità e basso livello qualitativo dei servizi all'internazionalizzazione nelle regioni meridionali dipendono in larga parte dalla concomitanza di più fattori critici presenti nell'ambiente produttivo.

La caratteristiche di domanda e offerta di SRI interagiscono negativamente nel contesto meridionale alimentando un vasto e profondo "circolo vizioso" che produce un *gap* strutturale tra domanda e offerta a livello di sistema. Per poterlo superare occorrono mutamenti profondi delle politiche dei SRI finora attuate in Italia e nel Mezzogiorno. In primo luogo con riguardo all'azione di intervento pubblico. Troppo spesso si è infatti riscontrato nel nostro paese la tendenza degli organismi pubblici a sostituirsi piuttosto che a integrarsi con quelli privati, con risultati non certo positivi. E' così auspicabile che l'azione pubblica, pur chiamata a svolgere un'azione fondamentale ed insostituibile di intervento, sia in grado di fornire esternalità per la crescita e lo sviluppo di un'adeguata "offerta di mercato" di SRI al fine di differenziare in profondo l'offerta complessiva esistente e meglio adeguarla alle esigenze della domanda.

In assenza di una crescita endogena dei servizi alle imprese, l'azione pubblica dovrebbe così favorire la realizzazione di condizioni di base, a livello di incentivi economici, per l'avvio di circoli virtuosi di internazionalizzazione. Ciò potrebbe anche significare un relativo contenimento del campo di attività dell'operatore pubblico, per la creazione di adeguati spazi di mercato agli operatori privati in determinate fasce di servizi. A questo riguardo varie proposte sono state avanzate per individuare delle

possibili aree di azione congiunta e dinamiche di cooperazione-concorrenza tra le due fasce di operatori.

In tale prospettiva, l'erogatore pubblico potrebbe da un lato garantire una serie di servizi di base, dall'altro potrebbe raccogliere e convogliare le domande di SRI specialistici e differenziati degli imprenditori locali verso l'offerta privata, interna e/o esterna all'area. Ciò implica un'attenta attività di monitoraggio della domanda ed un maggior organico coordinamento e programmazione delle azioni di intervento effettuate. Tale divisione del lavoro consentirebbe, tra l'altro, un maggiore impegno dell'operatore pubblico in termini di risorse, reali e finanziarie, nella fase di 'stimolo della domanda', al fine di diffondere anche nel Mezzogiorno una adeguata cultura della internazionalizzazione.

RAFFAELE FARELLA

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALESSANDRINI S. (1997), "Introduzione", in *I servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese. Aspetti teorici e metodologie di analisi*, a cura di S. Alessandrini, Il Mulino, Bologna;

BALLONI V., CUCCULELLI M., IACOBUCCI D. (1998), "Le politiche del governo locale nel modello NEC", in *Economia Marche*, n. 2;

BECATTINI G., RULLANI E. (1993), "Sistema locale e mercato globale", in *Economia e politica industriale*, n. 80;

BEDOTTO R., RESMINI L. (1997), "Servizi reali internazionalizzazione e PMI: alcune note a margine di una indagine empirica", in *I servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese, aspetti teorici e metodologie di analisi*, a cura di S. Alessandrini, Il Mulino, Bologna;

BEGG I. (1993), "The Service Sector in Regional Development", in *Regional Studies*, Vol. 27, No. 8;

BELLO D., WILLIAMSON, N.C. (1985), "The American Export Trading Company: Designing a New International Marketing Insitution", in *Journal of Marketing*, No. 49;

BITTANTE E. (1985), "I servizi reali a sostegno dell'internazionalizzazione: una analisi comparata dell'intervento pubblico", in *Commercio*, n. 21;

BODO G., VIESTI G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma;

BRUGNOLI A. (1997), "Gli effetti dei servizi reali alle imprese: i servizi di informazione e comunicazione", in *I servizi reali all'internazionalizzazione delle imprese, aspetti teorici e metodologie di analisi*, a cura di S. Alessandrini, Il Mulino, Bologna;

BRUSCO S. (1994), "Sistemi globali e sistemi locali", in *Economia e politica industriale*, n. 84;

CAFFERATA R. (1993), "La domanda di informazione per l'internazionalizzazione delle piccole imprese: un approccio metodologico", in *Atti del convegno PFI-CNR, "I servizi informativi per l'internazionalizzazione delle imprese", Roma, 25 novembre 1992*;

CALVELLI A. (1990), *Profili manageriali e sviluppo d'impresa. Le piccole e medie imprese meridionali*, Studi monografici n. 2, Istituto di ricerche sulle attività terziarie IRAT, CNR, Napoli;

CAPPELLIN R. (1990), "Cambiamento tecnologico e diffusione territoriale dei servizi alla produzione", in *Politiche del lavoro*, n. 11;

CENTRO EUROPA RICERCHE CER, SVIMEZ (1998), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, Il Mulino, Bologna;

COMINOTTI C., MARCHI A.(1997), "Servizi reali alle imprese e politiche di sviluppo regionale nei paesi dell'Unione Europea", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n. 1;

DALLI D., GUAZZARINI M.(1994), "Servizi di supporto all'export: selettività degli interventi e progettazione ad hoc, in *Economia e politica industriale*, n. 82, giugno;

DALLI D., GUAZZARINI M. (1993), "I servizi all'internazionalizzazione: una rassegna della letteratura", in *Commercio*, n. 49;

D'ANTONIO F., D'ANTONIO M. (1998), "Il futuro del Mezzogiorno", in *Economia Italiana*, n. 4;

DAVIDOFF W.H., UTTAL B. (1990), "Società di servizi: una strategia per non fallire", in *Harvard Espansione*, n. 46;

DE VARGAS MACHUCA F., MARCOLONGO V., STEFANI T., ARNONE M. (1999), "Il Mezzogiorno visto dall'esterno: una indagine diretta sulle maggiori imprese",in *L'industria*, n. 2;

DI BERNARDO B. (1992), "La produzione neoindustriale e i servizi", in *Sinergie*/2;

DI BERNARDO B. (1991), "Dal terziario al neo industriale", in *Economia e diritto del terziario*, n. 2;

DI PALMA M. (1982), "I servizi alle imprese come fattore di localizzazione", in *Rassegna Economica*, n. 4;

DITERLIZZI A. (1996), "Indagine sulle imprese esportatrici delle Marche e sulle politiche regionali di sostegno", in *Economia Marche* n. 2;

DOLLINGER M.J. (1991), "Teaching Entrepreneurship and Small Business: The Contents Area", in *Piccola impresa/Small business*, n. 2

FERRARA G., PASSARO R. (1996), Servizi reali per l'internazionalizzazione e competitività delle piccole imprese, in *Sinergie*, n. 40, maggio-agosto;

FINZI E. (1999), *La sfida delle PMI nel mercato globale: i fattori di successo,* documento presentato al "Forum internazionale della piccola e media impresa", Prato, 8-9 ottobre 1999;

FORTI A. (1997), "La moneta unica e l'apparato produttivo italiano", in *Italia senza Europa? Il costo della non partecipazione alle politiche dell'Unione europea*, a cura di G. Bonvicini, P. Cecchini, P.C. Padoan, N. Ronzitti, F. Angeli, Milano;

GENCO P. (1996), *Servizi e strutture per l'internazionalizzazione delle imprese italiane e sviluppo delle esportazioni*, relazione finale del Progetto finalizzato PFI, CNR, Roma;

GERSHUNY J., MILES I. (1983), *The New Service Economy*, Pinter, London e Columbia University Press, New York;

GIANNOLA A. (1998), "Le imprese e lo sviluppo: problemi e prospettive nel Mezzogiorno", in *Rassegna Economica*, a. 62, n. 1, gennaio-giugna, p. 11-48;

GOLINELLI G. M. (1993), "Prefazione", in *Il business plan nelle imprese dei servizi*, a cura di D. Del Cogliano e M.F. Polidoro, F. Angeli , Milano;

GRANDINETTI R., RULLANI E. (1992), "Internazionalizzazione e piccole imprese: elogio della varietà", in *Piccola impresa-Small business*, n. 3;

Gronros P. (1994), *Management e mercato dei servizi*, Isedi, Torino;

HANSEN N. (1994), "The Strategic Role of Producer Services in Regional Development", in *International Regional Science Review*, Vol. 16;

HESKETT J. L. (1986), *Managing in the Service Economy*, Harvard Business School Press, Boston,

ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO ICE (www/ICE/it);

ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO ICE (1999), *L'italia nell'economia internazionale. Rapporto ICE 1998-99*, ISTAT e ICE, Roma;

LEIBNSTEIN, H. (1968), "Entrepreneurship and Development", in *American Economic Review*, No. 58:

MINGUZZI A., DE CHIARA A. (1996), *Service Management for Internationalization of Small Firms*, paper presented at the International Council on Small Business ICSB 41st World Conference, Stockholm, June 16-19, 1996 (www.sbaer.uca.edu/docs/proceedings/96ICSW231.txt);

MINGUZZI A., PASSARO R. (1995), "I processi di apprendimento dal mercato nella piccola impresa", *Economia & Management*, n. 5;

MOLLAME L.E. (1991), "Politiche di servizi reali e strategie di internazionalizzazione", in *Commercio*, n. 41;

NOTHDURFT W.E. (1992), *Going Global: How Europe Helps Small Firms Export*, The Brookings Institution, Washington;

F. ONIDA (1998), "L'industria italiana in un contesto aperto", in *L'Industria*, anno 19, n. 2, aprile giugno;

O'FARREL P.N., HITCHENS D.M., MOFFAT L.A. (1993), "Manufacturing Demand for Business Services in a Core Peripheral Region: Does Flexible Production Imply Vertical Disintegration of Business Services?", in *Regional Studies*, Vol. 27, No. 5;

PASSARO R. (1994), *Problematiche metodologiche per l'analisi della competitività internazionale delle imprese. Il caso del settore conciario*, Quaderno n. 11, Istituto di ricerche sulle attività terziarie, IRAT, CNR, Napoli;

PASSARO R. (1996), *Competenze manageriali e fattori di competitività internazionale della piccola impresa*, Studi monografici n. 8, Istituto di ricerche sulle attività terziarie, IRAT, CNR, Napoli;

PELLEGRINI G. (1997),"Domanda di servizi e struttura del sistema produttivo del mezzogiorno", in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 2;

RESMINI L. (1990), "L'offerta pubblica di servizi reali all'internazionalizzazione: il problema dell'efficienza e dell'efficacia", in *L'internazionalizzazione dei servizi e l'economia italiana*, a cura di C. Secchi, F. Angeli, Milano;

RULLANI E. (1999), *Crescita e innovazione del Made in Italy*, documento presentato al "Forum internazionale della piccola e media impresa", Prato, 8-9 ottobre 1999;

RULLANI E. (1997), Più locale più globale: verso una economia postfordista del territorio, in *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, a cura di A. Bramanti e A. Maggioni, F. Angeli, Milano;

RULLANI E. (1988), "Industriale e post-industriale: i problemi sommersi della terziarizzazione", in *Kybernetes*, n. 18;

SCOTT W.G. (1985), "L'informazione risorsa strategica per operare all'estero", in *L'impresa*, n., 2;

SECCHI C. (1988), *L'Italia e il commercio internazionale dei servizi*, F. Angeli, Milano;

SENN L., AIROLDI A. (1993), *Le reti di servizi reali e l'internazionalizzazione delle imprese: strutture, strumenti e quadro normativo*, documento presentato al convegno CNR-PFI "I servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese: strutture, strumenti e quadro normativo", Milano, 26 marzo 1993;

SILVESTRELLI S., GREGORI G.L. (1994), "Il ruolo delle imprese industriale e dell'operatore pubblico nel promuovere le PMI", in *Piccola impresa-Small business*, n. 2;

SVIMEZ (1999), *Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna;

TRAÙ F. (1997), "Sviluppo economico e occupazione nei paesi industriali", in *Rivista internazionale di scienze sociali*, a. 105, ottobre-dicembre;

TRIULZI U. (1997), "Informazione e formazione per l'internazionalizzazione delle piccole e medie imprese", in *Per una politica economica estera nell'era della competizione globale*, a cura di G. Bonvicini e P. Guerrieri, Mediocredito Centrale, Roma;

UNIONCAMERE (1999), *Rapporto 1999 sulle attività camerali*, Unioncamere, Roma;

VARALDO R., BONACCORSI A., DALLI D. (1993), "L'organizzazione come fattore esplicativo esplicativo della domanda di servizi alle imprese esportatrici", in *Atti del convegno CNR-PFI "Domanda di servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese: esperienze recenti e specificità locali"*, Milano, 10 dicembre 1992;

VIESTI G. (1999), "Il Mezzogiorno esportatore. Caratteristiche strutturali e dinamiche (1985-1995)", in *Il Mezzogiorno tra stato e mercato*, a cura di A. Giannola, Il Mulino, Bologna.

VITO G. (1992), *L'efficacia degli strumenti per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese meridionali: il caso dei consorzi all'esportazione*, documento presentato al convegno CNR-PFI, "Domanda di servizi reali per l'internazionalizzazione delle imprese: eperienze recenti e specificità locali", Milano, 10 dicembre 1992.

LA POLITICA DI ATTRAZIONE DEGLI INVESTIMENTI DIRETTI ESTERI NEL MEZZOGIORNO ED IL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DELLE AREE ARRETRATE

1. - Politiche di attrazione degli IDE: esperienze a confronto

1.1 - *Introduzione*

La crescente globalizzazione dell'attività economica, frutto congiunto del processo di liberalizzazione economica in atto nella maggior parte dei paesi e del rapido progresso della tecnologia informatica, ha conferito un notevole impulso ai flussi di investimento estero. La crescita ha riguardato, in particolare, gli investimenti diretti esteri (IDE). I flussi in entrata si sono triplicati in soli 5 anni passando dai 219 miliardi di dollari del 1993 agli oltre 640 del 1998, mentre lo *stock* complessivo è salito dai 1768 miliardi di dollari del 1990 agli oltre 4000 del 1998 (Unctad, 1999).

La straordinaria *performance* degli investimenti diretti esteri è stata trainata soprattutto dal moltiplicarsi di fusioni ed acquisizioni transfrontaliere (*cross border* M&As) da parte delle imprese transnazionali (TNC). La crescita delle M&As nel corso degli ultimi tre anni è più che raddoppiata (passando dai 163 miliardi di dollari nel 1996 ai 236 nel 1997 fino ai 411 nel 1998), con tassi di crescita del 45,3% nel 1997 e del 73,9% nel 1998, molto superiori al tasso di crescita medio del 30,2% registrato nel periodo 1991-95 (Unctad,1999).

Se si analizza la destinazione geografica dei flussi, emerge una chiara polarizzazione degli IDE verso le economie avanzate. I Paesi industrializzati assorbono complessivamente circa il 70% dei flussi di IDE in entrata (460 miliardi di dollari nel 1998). Di essi circa il 70% affluisce alle tre aree più sviluppate (Ue, Giappone e Usa), mentre i Paesi in via di sviluppo (Pvs) beneficiano di una quota ancora "marginale" di IDE (165,9 mld di dollari, pari al 26% dei flussi totali), anche se in crescita (+ 50% nel periodo 1995-98). Anche tale quota tende a concentrarsi in poche

Tabella 1: Flussi di IDE in entrata per aree geografiche, 1987-1998 (milioni di $)

Aree geografiche	1987-1992 Media annua	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mondo	173.530	219.421	253.506	328.862	358.869	464.341	643.879
Paesi industrializzati	136.628	133.850	146.379	208.372	211.120	273.276	460.431
Pvs	35.326	78.813	101.196	106.224	135.343	172.533	165.936
Africa	3.010	3.469	5.313	4.145	5.907	7.657	7.931
America Lat. - Caraibi	12.400	20.009	31.451	32.921	46.162	68.255	71.652
Asia	19.613	54.835	63.844	68.126	82.035	95.505	84.880
Europa centro-orientale	1.576	6.757	5.932	14.266	12.406	18.532	17.513
Paesi meno sviluppati	969	1.662	816	1.411	1.780	2.480	2.948

Fonte: Unctad, World Investment Report 1999.

aree: in particolare, il 46% degli IDE destinati ai Pvs si dirige verso i paesi del Sud-Est asiatico ed il 43% in America Latina (di cui il 55% in Brasile), mentre il continente africano riceve appena il 4,8%.

Gli IDE, data la natura privatistica dei flussi, tendono così a concentrarsi in pochi paesi, in grado di offrire le condizioni più vantaggiose in termini di rendimenti economici.

La crescente rilevanza degli investimenti diretti esteri a livello mondiale ha sollevato una particolare attenzione da parte dei governi nazionali verso le politiche di attrazione dei capitali privati esteri, alimentando una vivace competizione nella formulazione di varie strategie di promozione.

Al riguardo, viene qui di seguito presentata una sintetica rassegna degli strumenti e del "mix" di politiche di attrazione perseguite da alcuni paesi europei (Francia, Irlanda e Portogallo) tratta dall'analisi sviluppata nella seconda parte di questa ricerca (v. capitoli Mayer-Mucchielli, Bradley e Wishlade). Si tratta di esperienze diverse ma accomunate dai relativi successi ottenuti nell'accrescere il flusso di IDE in entrata. I tre casi, come verrà illustrato nel presente articolo, offrono utili suggerimenti e spunti di riflessione per la formulazione di una politica di promozione degli investimenti esteri del nostro paese, focalizzata in particolare sulla realtà del Mezzogiorno, che verrà presa in esame nella seconda parte del lavoro.

1.2 - *Il caso francese*

A partire dalla seconda metà degli anni '80, la Francia, mutando radicalmente posizione nei confronti degli investitori esteri, ha avviato una politica di maggiore apertura internazionale ed adottato una complessa strategia di promozione degli investimenti esteri (Raines, Wishlade 1996). Tale politica si è caratterizzata, oltre che per l'adozione di incisive politiche di "contesto", per una gestione relativamente centralizzata delle attività, com'è nella tradizione di questo paese[1].

[1] Per quanto concerne le politiche "di contesto", il Governo ha promosso, sin dagli anni '60, un programma di pianificazione territoriale per garantire uno sviluppo omogeneo del Paese e, più recentemente, interventi per rafforzare il livello di "mondializzazione" dell'economia francese. Tali interventi hanno riguardato l'adozione di una politica macro-economica più favorevole agli investimenti produttivi (attraverso il riordino delle finanze pubbliche e la riforma del sistema dei prelievi obbligatori); la semplificazione della regolamentazione relativa agli investimenti esteri (in linea con il processo di progressiva libera-

È infatti al Governo nazionale che spetta la funzione di indirizzo, nonché l'elaborazione e la gestione del programma di interventi per l'attrazione degli IDE, attraverso una struttura governativa per la consulenza alla pianificazione territoriale, la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale* (DATAR)[2]. Le attività svolte dalla Datar in tema di attrazione di investimenti concernono il finanziamento ed il coordinamento delle attività di proiezione all'estero, l'accoglienza degli investimenti a livello nazionale, il coordinamento delle attività svolte dalle strutture di promozione regionale e locale[3] (Mucchielli, 1997). Accanto alla Datar agiscono altri organismi e strutture, private o "di natura mista", ed un'estesa e sviluppata rete di agenzie regionali, dipartimentali e locali. Generalmente le agenzie territoriali, anche le più piccole, godono di una relativa autonomia gestionale, pur dipendendo istituzionalmente e finanziariamente dal Governo centrale o locale[4]. Completa il quadro degli strumenti di attrazione degli investimenti esteri, un insieme di incentivi prevalentemente basato su agevolazioni di tipo finanziario e fiscale e finalizzati sia a favorire la localizzazione delle imprese nelle regioni caratterizzate da difficoltà di sviluppo e di rinnovamento del tessuto economico (le cosiddette "regioni prioritarie"[5]), sia a promuovere speci-

lizzazione dei movimenti di capitale all'interno dei paesi Ue); la revisione del sistema fiscale (attraverso l'estensione del regime di ammortamento privilegiato e l'alleggerimento fiscale per alcune tipologie di attività).

[2] Nata nel 1963 con il compito di progettare e coordinare gli interventi di politica regionale, la Datar rappresenta oggi una delle strutture di promozione più note e consolidate a livello internazionale.

[3] Attualmente, la Datar si trova in 14 paesi con 18 uffici come *Invest in France Agency*, una rete mondiale presente nelle maggiori capitali mondiali creata per garantire un approccio specifico per ogni paese e un intervento diretto e personalizzato presso l'investitore.

[4] Tra gli enti a carattere regionale, di natura mista (composti da imprese, camere di commercio, rappresentanti delle istituzioni centrali), vi sono i *Commissariats à l'Aménagement des Massifs* ed i *Commissariats au Développement Economique* creati per promuovere lo sviluppo economico endogeno di alcune specifiche aree attraverso attività di assistenza ai potenziali investitori, sostegno alle imprese locali nella ricerca dei *partner* o nella richiesta di aiuti pubblici e potenziamento dell'offerta di servizi ai privati e alle imprese. In particolare, i *Commissariats à l'Aménagement des Massifs* si occupano delle zone rurali delle Alpi, dei Pirenei, del Massiccio Centrale, del Giura, dei Vosgi, e delle *Hauts de la Réunion* mentre i *Commissariats au Développement Economique* si interessano delle regioni del Nord-Pas-de-Calais, della Lorena, della *Champagne-Ardenne*, della Piccardia, della Normandia, del *Languedoc-Roussillon* e delle zone della Loira, del Massiccio Centrale e dell'*Ouest-Atlantique* nonché dell'*Île de la Réunion.*

[5] La legge quadro per lo sviluppo regionale del 1995 ha distinto tre categorie principali di aree in difficoltà: Aree Regionali, *Zones d'Aménagement du Territoire* (ZAT); Aree Rurali, distinte in *Territoires Ruraux de Développement Prioritaires* (TRDP) e in *Zones de*

fici settori. Questi ultimi, disponibili sull'intero territorio, riguardano sia agevolazioni all'assunzione e alla formazione del personale, sia incentivi per lo sviluppo dell'attività di ricerca, l'innovazione ed il trasferimento tecnologico[6] (OECD 1996; Invest in France Agency, DATAR, Ambassade de France 1998).

Nonostante questa tendenza "centralizzatrice" complessiva del modello francese, in questi ultimi anni si è assistito ad un progressivo decentramento e coinvolgimento delle Amministrazioni locali (regioni, dipartimenti, comuni) nelle strategie di sviluppo territoriale. Ad esse è stata attribuita la facoltà di gestire interventi a livello locale attraverso la concessione di aiuti per la promozione di nuove attività ed iniziative produttive nonché esenzioni fiscali temporanee.

Una valutazione dell'efficacia di questa complessa rete di strumenti e interventi non si presta a conclusioni univoche.

Da un lato, analizzando i dati sulla distribuzione geografica dei nuovi investimenti esteri, Mayer e Mucchielli (in questo numero) sottolineano come le scelte localizzative degli investitori internazionali, più che dai

Revitalisation Rurale (ZRR); Aree Urbane, distinte in *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS), *Zones de Redynamisation Urbaine* (ZRU) e *Zones Franches Urbaines* (ZFU). Ognuna di queste aree presenta problematiche diverse per le quali vengono adottati strumenti diversificati.

Tra gli incentivi all'investimento legati alla "localizzazione" un ruolo di primo piano riveste il premio P.A.T., *Prime à l'Aménagement du Territoire,* una sovvenzione a fondo perduto all'investimento concessa alle imprese francesi ed estere che svolgono attività industriali e, in misura limitata, anche attività terziarie nelle zone definite come prioritarie (Yuill, Bachtler, Wishlade, 1997; Invest in France Agency, DATAR, Ambassade de France 1998).

[6] Gli incentivi all'assunzione consistono essenzialmente in esoneri dai contributi previdenziali e in contributi a fondo perduto che vengono concessi sia per favorire nuove assunzioni che per reinserire disoccupati di lunga durata o lavoratori con bassa qualifica professionale. Esistono, inoltre, agevolazioni specifiche per l'assunzione di giovani, sia qualificati (contratto di adattamento) che senza qualifica (contratto di orientamento e di qualifica) e per l'assunzione di specifiche categorie di personale (quadri per le piccole e medie imprese). Vi sono, infine, misure di sostegno alla formazione, quali: *stage* d'inserimento nell'impresa, contratto di apprendistato, contratto di formazione e adattamento, e finanziamenti per promuovere i servizi di consulenza per le imprese nella gestione previsionale dei posti di lavoro. Per quanto riguarda il settore della ricerca e dell'innovazione, gli incentivi previsti per aumentare il grado di innovazione e di sviluppo tecnologico concernono: agevolazioni fiscali per attività di ricerca (credito d'imposta); incentivi per l'assunzione di tecnici specializzati e di ricercatori (contributi a fondo perduto); incentivi per progetti di innovazione per le PMI (prestiti a tasso zero), sia di prodotti che di processi; incentivi per l'introduzione di nuove tecnologie nelle PMI (sovvenzioni a fondo perduto e prestiti a tasso zero) (Invest in France Agency, DATAR, Ambassade de France 1998).

fattori tradizionali di attrazione, risulterebbero influenzate da fattori di agglomerazione, ossia da esternalità positive generate da sistemi di imprese in termini di *spillover* tecnologici, produzioni di qualità, dinamiche locali di ricerca e di innovazione, servizi efficienti.

D'altra parte, i risultati del "modello di attrazione" francese, come emerge dai dati statistici, testimoniano la relativa efficacia della recente politica di apertura condotta dalle Autorità. In soli sei anni (dal 1992 al 1998) il Paese ha incrementato del 100% i progetti di investimento estero realizzati sul proprio territorio. Nel 1998, i progetti esteri in Francia sono stati ben 445 (+ 23% rispetto al 1997) ed hanno generato oltre 29.000 posti di lavoro (Invest in France Network, 1999). La Francia è divenuto il quarto paese al mondo in termini di attrazione degli IDE, il terzo dell'UE dopo Gran Bretagna e Paesi Bassi[7] (Unctad, 1999). Il tasso di internazionalizzazione dell'industria francese (dato dal rapporto tra numero di dipendenti di società a capitale francese operanti all'estero e forza lavoro presente in Francia) è superiore al 20%, un valore paragonabile a quello di Germania e Regno Unito.

Per quanto riguarda la distribuzione settoriale, gli investimenti esteri in Francia, in passato focalizzati sulle attività del comparto manifatturiero, si stanno sempre più spostando su nuove attività e servizi, quali la ricerca e sviluppo (R&S), la logistica, il telelavoro (*back-offices, call-centers, service-centers*) e gli *head-quarters*. Nel 1996, oltre l'80% degli investimenti esteri era concentrato nel settore dei servizi (e solo il 19% nel settore manifatturiero). Di questi, i servizi alle imprese si erano aggiudicati la quota più consistente (30%), seguiti dalle attività commerciali (18%) e dai servizi bancari e d'intermediazione finanziaria (10% circa) (Mucchielli, 1997).

In termini di distribuzione territoriale, gli investimenti esteri, sebbene presenti sull'intero territorio francese, risultano concentrati in alcune regioni, quali: l'Île-de-France, l'Alsazia (un tempo cuore dell'industria francese dell'acciaio, attualmente specializzata nelle biotecnologie e centri logistici), la Lorena, la Picardia ed il Nord-Pas-de-Calais (area in fase di re-industrializzazione, oggi sede di un consistente investimento della Toyota). Anche la regione atlantico-occidentale ospita numerose imprese estere, offrendo ambienti settoriali specifici di alto

[7] I flussi di IDE in entrata nel 1998 hanno raggiunto la cifra di 28 miliardi di dollari, una somma triplicatasi in soli 10 anni, mentre lo *stock* di IDE in entrata sul Pil è passato dal 3,4% del 1980 al 10,1% del 1997. Gli Stati Uniti si confermano il principale investitore con circa il 24% dei progetti di investimento, seguiti dalla Germania con il 17%.

livello, soprattutto per l'elettronica e le telecomunicazioni[8]. La regione ospita anche 440 imprese del comparto automobilistico (tra cui la Citroën, la Ford e la Renault) ed occupa una posizione *leader* quale centro di ricerca per le innovazioni tecnologiche del settore automobilistico relative alle automobili elettriche (EIU, 1998; Invest in France Network, 1998).

Se va dunque riconosciuto il successo della Francia nell'attrarre consistenti flussi di IDE e nel promuovere lo sviluppo di nuovi settori, quali l'*information technology* e le telecomunicazioni, lo stesso giudizio non può essere espresso riguardo la riduzione degli squilibri territoriali. L'insieme degli interventi promossi dal Governo, ed in particolare l'articolato programma di incentivi, non è stato in grado di incidere in modo significativo sul *gap* esistente tra le diverse aree regionali e locali e sullo storico problema della concentrazione delle attività nelle aree metropolitane (Mayer-Mucchielli, in questo numero). La gran parte degli IDE tende ancora a concentrarsi nelle aree di industrializzazione già esistenti e in quelle di re-industrializzazione (come il Nord-Pas-de-Calais, la Lorena, l'Alsazia), ossia in siti "consolidati" piuttosto che nelle aree depresse.

Tutto ciò veniva in parte riconosciuto dallo stesso Governo francese che nel giugno 1999, pur apprezzando "gli sforzi compiuti in campo organizzativo, in quello della formazione, delle infrastrutture, dei mezzi di utilizzazione delle risorse e della produzione"[9] dava vita ad un nuovo programma di sviluppo (con Legge n. 99-533 del 25 giugno 1999) basato su una pianificazione delle risorse e del territorio molto più attenta alla profonda diversità economica, sociale e geografica dei diversi territori francesi e tesa a sottolineare la necessità di potenziare le cosiddette "economie di agglomerazione".

1.3 - *Il caso irlandese*

L'Irlanda, diversamente dalla Francia, ha avviato una politica di apertura e di attrazione dei capitali privati sin dalla seconda metà degli

[8] La regione rappresenta un'area particolarmente interessante dal punto di vista tecnologico-scientifico data la concentrazione di oltre 400 centri di ricerca in materia di telecomunicazioni, *information technology* e elettronica, ricerca ingegneristica, chimica, biotecnologica ed agro-alimentare.

[9] Cfr. "...les efforts d'équipment, d'enseignement, d'infrastructures de transports, de moyens d'exploitation des ressources et de production ...", dal Progetto di legge presentato dal Ministro Voynet all'Assemblea Nazionale il 29 luglio 1999.

anni '60. Tale strategia è stata, inizialmente, di tipo "diffusivo", ossia volta a promuovere la distribuzione delle imprese e dell'occupazione su tutto il territorio nazionale (Bradley, in questo numero).

Il Governo irlandese ha investito in particolare sulle "politiche di contesto". Consapevole degli svantaggi rappresentati dalle dimensioni ridotte della propria economia e dal suo isolamento geografico, ha portato avanti nel tempo, oltre ad una politica di stabilità macroeconomica, una progressiva liberalizzazione della legislazione in materia di investimenti esteri e l'adozione di misure finalizzate ad accrescere la competitività internazionale[10].

La gestione della politica di attrazione degli investimenti esteri è stata affidata ad una specifica agenzia nazionale, l'*Industrial Development Agency* (*IDA Ireland*) ed a varie agenzie regionali[11]. Compito specifico dell'IDA è stato favorire la distribuzione "ottimale" delle nuove imprese e dei nuovi impianti sul territorio irlandese, incoraggiandone la localizzazione nelle aree meno sviluppate (in particolar modo nella parte occidentale del paese) attraverso attività di promozione, finanziamento e assistenza agli investitori esteri nelle varie fasi di realizzazione dei progetti.

Sono state altresì create delle agenzie regionali che operano in cooperazione con l'IDA per garantire una crescita economica più omogenea del territorio così da tener conto delle varie realtà locali[12].

Per quanto riguarda il sistema di agevolazioni, il Governo irlandese ha adottato un ricco programma di incentivi, tra i più generosi all'interno dei paesi dell'Ue. Le misure specifiche abbracciano un ventaglio piuttosto ampio, sia in termini di aree di riferimento, sia di tipologie di investimenti[13]. Sebbene tali misure siano estese a tutto il territorio nazionale, una relativa priorità viene accordata agli investimenti effettuati in alcune zone particolarmente svantaggiate.

[10] Tra queste misure rientrano, ad esempio, la riforma scolastica avviata negli anni '60 (che ha introdotto il livello di istruzione superiore obbligatorio e gratuito); il potenziamento del sistema infrastrutturale (grazie, soprattutto, al massiccio impiego delle risorse comunitarie); lo sviluppo della ricerca tecnologica e dell'innovazione (attraverso l'impiego crescente di risorse pubbliche, la collaborazione con le Università, la creazione di parchi scientifici e tecnologici) (Bradley, in questo numero).

[11] L'*IDA Ireland* è attualmente affiancata, a livello centrale, da due enti: il Forfas ed il Forbairt, il primo incaricato del coordinamento e dell'amministrazione della politica industriale, il secondo del sostegno allo sviluppo dell'imprenditoria locale (OECD, 1994).

[12] Tra queste agenzie rientra, ad esempio, l'*Udaras na Gaeltachta,* l'agenzia governativa incaricata di favorire lo sviluppo economico e sociale delle regioni gaeliche preservando e diffondendo la lingua e la cultura irlandese.

L'Irlanda, com'è noto, è stato uno dei principali beneficiari di investimenti esteri a livello europeo. Nel 1998, i flussi di IDE destinati al Paese hanno superato la quota di 6 miliardi di dollari (circa il triplo del valore del 1997), con una *performance* superiore a quella realizzata da economie europee di medie dimensioni quali l'Italia, la Danimarca, la Norvegia (Unctad, 1999). Durante l'ultimo decennio, il numero di imprese straniere presenti in Irlanda è cresciuto di oltre il 50%: alla fine del 1997 vi erano in Irlanda 1.117 imprese estere che assorbivano circa 107.000 lavoratori. Inoltre, per quanto solo il 16% degli stabilimenti locali sia attualmente di proprietà estera, la loro produzione copre oltre i due terzi della produzione lorda manifatturiera (essenzialmente destinata all'export), con circa la metà degli occupati del comparto manifatturiero.

I flussi di IDE si sono concentrati fin dall'inizio non nei settori in cui l'Irlanda godeva di vantaggi comparati, bensì in settori nuovi ad elevate economie di scala (il chimico, il metallifero e l'ingegneristico) incidendo significativamente sulla struttura economica irlandese[14] (Barry, Hannan 1996).

In una seconda fase, le strategie di promozione degli investimenti si sono articolate su tre linee-guida: selezione di attività ad alto valore aggiunto (essenzialmente elettronica, *software*, servizi finanziari e strumenti medicali); creazione di agglomerati industriali specializzati;

[13] Una delle misure che si è rivelata di grande efficacia per gli investitori esteri è stata l'aliquota fiscale del 10% (di gran lunga inferiore a quella media vigente nelle principali economie europee) applicata ai redditi definibili come *trading income*, relativi alle imprese, sia locali che estere, operanti nel settore manifatturiero e in un vasto ventaglio di servizi alla produzione, servizi di assistenza tecnica e consulenza, e servizi finanziari. A seguito delle richieste avanzate dalla Commissione europea nel giugno dello scorso anno, che invitavano l'Irlanda a promuovere un'armonizzazione fiscale del proprio sistema, le Autorità irlandesi hanno previsto nella legge di bilancio per il 1999 una riforma fiscale che ridimensiona il pacchetto di agevolazioni per gli investitori, locali ed esteri. Il Governo ha infatti deciso di alzare l'imposta sul *trade income* delle aziende straniere dal 10% attuale al 12,5%, di fissare un salario minimo di ingresso ed un tetto di 48 ore settimanali nell'impiego di manodopera e di eliminare i trattamenti agevolati per le merci in transito all'aeroporto di Dublino e di Shannon. L'invito della Commissione prende atto dei progressi della situazione economica irlandese, che si è gettata ormai alle spalle quei parametri di paese sottosviluppato che le hanno permesso fino ad oggi di beneficiare di uno status "speciale".

[14] L'esperienza irlandese e i dati attuali relativi ad altre economie (la Repubblica Ceca, ad esempio) dimostrano che i flussi di IDE relativi al manifatturiero tendono a dirigersi in quei settori in cui si manifestano rendimenti crescenti di scala a livello di imprese, piuttosto che di impianti individuali (Bradley, in questo numero).

promozione di legami tra imprese locali[15]. Tale politica è riuscita ad attrarre un elevato numero di imprese nei settori dell'*information technology*, degli strumenti ingegneristici, della chimica e della farmaceutica costituendo uno degli esempi internazionali più significativi di positiva agglomerazione settoriale (Bradley, in questo numero). Varietà e dinamicità di queste agglomerazioni sono ancora piuttosto contenute ma alcuni fattori lasciano supporre la possibilità di un loro ulteriore rafforzamento, quali il livello di qualificazione della forza lavoro, in costante miglioramento, e il crescente numero di investitori attratti dalla presenza di industrie complementari (NESC1998). Quest'ultimo elemento, in particolare, testimonia come, oltre ai fattori tradizionali, la scelta localizzativa degli investitori esteri sia oggi fortemente influenzata dalla presenza nel Paese di alcuni "operatori-chiave" che finiscono per esercitare un "effetto di traino" nei confronti di operatori internazionali che svolgono attività collegate (Bradley, in questo numero).

Di estrema rilevanza per la crescita del Paese sono stati i miglioramenti qualitativi ottenuti nei livelli di istruzione e formazione professionale delle risorse umane e la particolare enfasi riservata alla qualificazione del capitale umano e alle attività di *training* nella gestione dei fondi strutturali europei a partire dal 1989[16]. Grazie a tali interventi, il tasso di scolarizzazione[17] in Irlanda è oggi più elevato di quello di altri Stati europei più ricchi e il numero dei laureati in discipline scientifiche, ingegneristiche e matematiche è pari a quello di paesi altamente industrializzati, quali il Giappone (OECD, 1997; Fitz Gerald, 1997). Il miglioramento qualitativo della forza lavoro, contestualmente al

[15] Attualmente, la politica dell'IDA è mirata sia a favorire la maggiore integrazione delle imprese estere nel tessuto imprenditoriale irlandese che a promuovere la localizzazione degli *head-quarter* e delle attività di R&S (Ruane F. Görg H., 1997).

[16] Gli investimenti nelle risorse umane finanziate con fondi Ue sono stati pari al 36,8% e al 35,7% del totale dei fondi rispettivamente nei periodi 1989-93 e '94-99. Essi rappresentano la quota più consistente dei fondi comunitari utilizzati dall'Irlanda (Commission européenne, 1997).

[17] Tra coloro i quali hanno oggi 65 anni di età e si stanno ritirando dal lavoro circa i due terzi hanno abbandonato gli studi dopo aver conseguito un livello di istruzione primario. Tra quelli nati alla fine degli anni '60, circa il 60% ha ottenuto un titolo di studi superiore ed il 25% ha conseguito un livello di istruzione universitario. Il tasso di partecipazione ha continuato a crescere rapidamente: circa l'80% di coloro i quali nel 1995 hanno terminato la scuola dell'obbligo consegue un titolo di studi superiore e circa il 50% intende intraprendere studi universitari. Il recente rapporto OECD sulla formazione evidenzia, inoltre, i marcati progressi fatti dall'Irlanda relativamente all'utilizzo di nuove tecnologie nell'istruzione e nel mondo della scuola (OECD, 1997; Fitz Gerald, 1997; OECD, 1999).

trasferimento di tecnologie e di *skill* organizzativi e manageriali prodotto dall'afflusso di IDE, ha notevolmente contribuito ad accrescere la produttività. Nei settori tecnologicamente avanzati (quelli più interessati dalla presenza estera) la produttività è cresciuta in media del 10% durante la prima metà degli anni '90, rispetto al 3% registrato nei settori tradizionali (OECD, 1997). Altrettanto significativi i progressi ottenuti dal punto di vista del miglioramento qualitativo delle infrastrutture fisiche, grazie al consistente ed efficiente impiego delle risorse dei Fondi comunitari, ai miglioramenti realizzati nei servizi, al più basso costo delle *utilities* (Bradley, in questo numero).

1.4 - *Il caso portoghese*

Durante l'ultimo decennio, il Portogallo ha conseguito significativi progressi economico-sociali (incremento del Pil, crescita sostenuta dell'occupazione, afflusso di investimenti produttivi, miglioramento del sistema formativo e della rete infrastrutturale, ecc.) anche grazie all'impiego efficiente e mirato delle risorse comunitarie. Le Autorità portoghesi, inoltre, riconoscendo l'importanza degli IDE nella promozione dello sviluppo locale, sono riuscite a migliorare l'attrattività del Portogallo quale potenziale localizzazione e ad accrescerne la capacità competitiva sul mercato internazionale.

La politica di attrazione degli investimenti esteri, condotta dalle Autorità portoghesi, ha avuto come riferimento l'intero territorio nazionale. L'interesse primario del Paese è stato quello di massimizzare i progetti di investimento estero evitando di pregiudicare potenziali investitori con l'offerta di localizzazione in aree meno sviluppate (Wishlade, in questo numero).

Le politiche attuate hanno visto il coinvolgimento di un numero elevato di soggetti, agenzie e ministeri, operanti soprattutto a livello nazionale. La principale agenzia per l'attrazione degli IDE è l'Istituto per il commercio ed il turismo (*Investimentos, Comercio e Turismo de Portugal*, ICEP), una struttura governativa posta sotto il controllo del Ministero dell'Economia con competenze e raggio di azione su tutto il territorio nazionale[18]. La gestione degli incentivi finanziari è invece as-

[18] La promozione dell'investimento estero viene svolta dall'ICEP attraverso una serie di attività che comprendono la diffusione di informazioni di carattere generale e tecnico; la consulenza circa la disponibilità di siti localizzativi, il regime fiscale, gli incentivi finanziari; l'assistenza post-investimento (*aftercare service*).

segnata all'Istituto di sostegno alle piccole e medie imprese e all'investimento, IAPMEI (anch'esso posto sotto il Ministero dell'Economia), incaricato di promuovere il rafforzamento, la modernizzazione e la competitività della piccola e media imprenditoria portoghese. La promozione degli investimenti è stata in gran parte centralizzata, anche se, più di recente, maggiore attenzione è stata dedicata alla dimensione regionale dello sviluppo, con la creazione di due agenzie a carattere locale, incaricate di promuovere la crescita delle regioni del Nord del Paese (Wishlade, in questo numero).

La gestione centralizzata non ha comunque impedito che le autorità locali svolgessero un ruolo rilevante nell'attività di attrazione degli investimenti. Tale attività di valorizzazione e promozione territoriale è stata svolta in particolare soprattutto dalle municipalità delle regioni più arretrate.

Il sistema di agevolazioni adottato dal Paese (con il sostegno finanziario dell'Unione Europea) è stato esteso a tutto il territorio e a tutte le imprese, sia di origine nazionale che estera, ma con criteri preferenziali per le imprese presenti nelle zone geografiche più arretrate[19].

Non vi è dubbio che il Portogallo abbia registrato una positiva *performance* nell'attrazione degli IDE a partire dalla seconda metà degli anni '80, in coincidenza con l'ingresso del Paese nella Comunità europea e con l'adozione di un regime più liberale in tema di investimenti esteri. Tutto ciò nonostante la dimensione limitata della sua economia e la relativa scarsità della popolazione. In soli quattro anni (dal 1985 al 1989) il flusso di IDE è più che raddoppiato mentre lo *stock* di IDE in entrata è passato dall'8,9% del Pil del 1980 al 17,7% del 1997 (una percentuale più elevata rispetto a quella italiana).

Diversamente dal caso irlandese, gli IDE si sono concentrati nei settori di vantaggio comparato del Paese, contribuendo a rafforzare il modello di specializzazione portoghese. Nel 1996, il 43% degli IDE si

[19] La concessione delle agevolazioni è soggetta al soddisfacimento di determinati requisiti (modernizzazione tecnologica, produzione ad alto valore aggiunto, creazione di nuova occupazione) ed interessa un ampio ventaglio di settori: elettronica e telecomunicazioni, biotecnologie, turismo, agro-alimentare, componentistica auto, ceramiche e plastiche. Gli incentivi vengono negoziati direttamente con l'investitore, sono soggetti all'approvazione della Commissione europea e vengono formalizzati in un apposito contratto tra l'investitore e il Governo. Agevolazioni fiscali possono essere concesse anche a quei progetti che, pur di entità limitata, contribuiscano significativamente all'internazionalizzazione delle imprese portoghesi o alla riconversione, fusione e concentrazione delle imprese localizzate nelle aree particolarmente colpite dai costi economico-sociali della ristrutturazione industriale (www.icep.pt).

concentrava nelle attività manifatturiere, in particolare nei comparti automobilistico[20], chimico[21], elettronico ed elettrico. Anche i servizi hanno ricevuto una quota consistente e crescente di risorse provenienti dall'estero (superiore al 25% dei flussi totali), ed in particolare, i servizi finanziari e le attività immobiliari. Discreta è stata la presenza estera anche nelle attività di commercio al dettaglio e all'ingrosso (Banco de Portugal, 1998).

Tra i principali progetti a capitale estero realizzati negli ultimi anni, gli investimenti effettuati da due grandi multinazionali, la Ford e la Volkswagen, hanno esercitato un "effetto di traino" nei confronti di altri operatori esteri, contribuendo a migliorare l'immagine del Paese quale localizzazione produttiva[22].

In termini territoriali, gli investimenti esteri risultano fortemente concentrati nella regione di Lisbona che da sola raccoglie quasi i due terzi degli IDE totali. Fa eccezione la penisola di Setúbal che si è aggiudicata una quota rilevante di flussi, pari al 21% del totale (ICEP, 1999). Si tratta di un'area di tradizionale localizzazione dell'industria pesante (cantieristica, in particolare), che ha subìto in anni recenti un forte declino indu-

[20] La realizzazione dell'investimento della *Renault* a *Setúbal* ha permesso al Paese di avviare una politica per lo sviluppo del settore automobilistico (ritenuto un buon catalizzatore per lo sviluppo dell'industria nazionale) incentrata sull'attrazione di imprese fornitrici di componentistica auto (Wishlade, in questo numero).

[21] Anche il farmaceutico, che rappresenta uno dei settori più importanti all'interno del comparto della chimica, ha conosciuto una forte penetrazione di investimenti provenienti dall'estero tanto da essere ormai dominato dalle multinazionali estere, forti importatori di tecnologia. Sempre all'interno del comparto chimico, la chimica organica rappresenta la branca *leader* per presenza di capitale estero. La strategia adottata dalle imprese internazionali in quest'ultima è stata tuttavia diversa, in quanto finalizzata ad instaurare forti legami con le imprese locali più avanzate tecnologicamente, attraverso lo sviluppo di partecipazioni societarie (Eltetö A., Gáspár P., Sass M., 1995).

[22] Se è certamente vero che questi due grandi investitori sono stati attratti soprattutto dal basso costo della manodopera locale e dai generosi contributi finanziari del Governo portoghese, si deve comunque riconoscere che il loro apporto di conoscenze organizzative e tecnologiche si é rivelato assai significativo per il miglioramento del livello qualitativo del comparto automobilistico (Simões, 1992). Nel 1995, sempre la Ford e la Volkswagen hanno realizzato una *joint venture,* la cosiddetta "AutoEuropa", che ha beneficiato del più alto ammontare di sussidi all'investimento mai concesso prima in Europa (circa un miliardo di dollari). L'esborso del Governo portoghese sembra comunque essere stato ben ripagato, sia attraverso un significativo incremento delle esportazioni portoghesi (l'impianto contribuisce al 12% delle esportazioni totali di merci del paese), sia attraverso la creazione di 4500 nuovi posti di lavoro complessivi, di cui 3000 direttamente in "AutoEuropa" (EIU, 1998). A testimonianza dell' "effetto imitativo" prodotto dalle due multinazionali, agli inizi del 1998 la Siemens sceglieva il Portogallo quale localizzazione per il più grande impianto europeo di semiconduttori (EIU, 1998).

striale e una marcata riduzione di posti di lavoro. La politica di sviluppo regionale ha favorito, in questo caso, un afflusso di investimenti tale da promuovere un vasto processo di ristrutturazione dell'area. L'esistenza di una tradizione industriale, la felice posizione centrale e un buon livello infrastrutturale fanno comunque della regione un caso a parte tra le aree economicamente più deboli del Paese (Wishlade, in questo numero).

La concentrazione geografica degli IDE è anche conseguenza della relativa scarsa offerta localizzativa, data la limitata disponibilità sul territorio nazionale di infrastrutture e di siti industriali "adeguati"[23].

Un fatto importante e da rilevare è come, anche nel caso del Portogallo, le economie di agglomerazione siano state tra i fattori decisivi nella scelta dei siti localizzativi da parte degli investitori esteri. Allo stesso tempo, il sistema degli incentivi sembra aver avuto scarso peso nel guidare gli investitori verso le aree più svantaggiate. In particolare, le decisioni localizzative sembrano essere state influenzate più dalla disponibilità di reti infrastrutturali che dalla differenza dei costi fattoriali tra le varie aree (Guimarães, Figueiredo, Woodward, 1997).

L'afflusso di investimenti esteri ha avuto effetti positivi sulle condizioni macroeconomiche generali del Paese, ma sembra aver scarsamente contribuito alla riduzione dei divari esistenti a livello regionale[24]. La composizione settoriale eterogenea degli IDE, inoltre, sembra rivelare come l'indirizzo strategico seguito dalle Autorità portoghesi per attrarre progetti catalizzatori per lo sviluppo dell'industria locale abbia prodotto scarsi risultati (Wishlade, in questo numero).

Un ultimo elemento non positivo che emerge dall'esperienza portoghese riguarda il rapporto tra i due Istituti nazionali coinvolti nelle politiche di attrazione degli IDE, decisamente "conflittuale" a causa della

[23] I siti più attrezzati si concentrano nella regione del Centro, a nord di Lisbona e a sud di Oporto. In particolare, la scelta localizzativa degli investitori sembra focalizzarsi nella parte settentrionale del Portogallo, a nord di Oporto, vicino al confine con la Spagna, regione con una tradizionale vocazione tessile, oggi bacino di imprese per componenti auto e di imprese del settore informatico (Wishlade, in questo numero).

[24] L'esistenza di tale divario emerge anche dall'individuazione di una "polarizzazione" delle attività economiche, che risultano concentrarsi nelle regioni costiere, principalmente nelle aree circostanti le città di Lisbona e Oporto. Il 56% delle imprese portoghesi è localizzato nell'area di Lisbona e di *Vale do Tejo* (la cosiddetta *"Tagus Valley"*); il 23% nella regione settentrionale; il 15% in quella centrale; il 5% nella regione di Algarve e solo il 2% nella regione di Alentejo. Le imprese di servizi, in particolare, si addensano nella regione di Lisbona e della *"Tagus Valley"* e nella piccola regione di Algarve, assorbendo, rispettivamente, il 64,6% ed il 64,5% degli occupati dell'area (Instituto Nacional de Estatistica, *Products and Services; General Statistical Data,* www.ine.pt/english/prodserv/, gennaio 1998).

confusa distribuzione delle competenze e della mancanza di un efficace coordinamento.

2. - Alcune considerazioni sulla "riproducibilità" degli elementi comuni e delle specificità delle esperienze europee nel Mezzogiorno

L'esperienza dei tre paesi, prima tratteggiata, in tema di politiche di attrazione degli IDE offre, al di là delle differenze emerse, spunti interessanti per individuare alcune caratteristiche comuni alla base delle politiche dei tre paesi.

Esse possono essere sinteticamente riassunte in:

a) *un insieme di interventi di "contesto"*, tesi a promuovere condizioni "favorevoli" all'afflusso di investimenti. Rientrano tra questi: il potenziamento delle infrastrutture; i processi di deregolamentazione amministrativa e privatizzazione delle imprese pubbliche; la qualificazione e formazione del capitale umano; le politiche per l'innovazione;
b) *un sistema di incentivi di natura finanziaria e fiscale*, diversificato per aree e/o settori specifici e finalizzato a promuovere e consolidare determinate attività in particolari settori o in regioni meno sviluppate e/o in declino;
c) *agenzie di promozione e attrazione degli IDE* (nazionali, regionali e locali), volte a sostenere lo sviluppo del territorio attraverso azioni specificamente mirate all'attrazione degli investitori esteri. Le attività comunemente svolte da tali agenzie vanno dalla cosiddetta "promozione del territorio" (attraverso attività di informazione e comunicazione) all'assistenza diretta agli investitori sia nella fase di studio e progettazione sia in quella di implementazione del progetto esecutivo.

Le esperienze esaminate mostrano che tali componenti sono presenti in tutti e tre i casi analizzati, ma le politiche effettivamente perseguite sono assai diverse nei tre paesi in quanto diverso è il peso attribuito a ciascun elemento all'interno delle singole politiche adottate.

Un altro dato da sottolineare è che le politiche "di contesto" in tutti e tre i casi presi in esame finiscono per assumere una rilevanza maggiore rispetto alle politiche "di mera incentivazione". Agevolazioni di carattere finanziario e fiscale tendono ad influenzare la scelta degli investitori

esteri in riferimento ad aree con caratteristiche simili ma non a compensare la mancanza di alcuni requisiti essenziali per gli investimenti nelle stesse aree. Le politiche di attrazione più efficaci sembrano essere così quelle che mirano a "compensare" le diseconomie ambientali esistenti (sia nel caso delle aree arretrate che in quelle in declino) oltreché con tradizionali misure di incentivazione, attraverso interventi volti a migliorare il contesto socio-economico generale, attraverso, ad esempio, il potenziamento ed il miglioramento qualitativo della dotazione infrastrutturale, lo sviluppo di un'efficiente rete di servizi, la valorizzazione delle risorse locali (come è avvenuto, ad esempio, nella regione di Shannon in Irlanda, nella penisola di Sètubal in Portogallo, nella regione alsaziana in Francia).

Tra gli elementi che hanno caratterizzato le politiche adottate dai tre paesi europei è possibile evidenziarne alcuni particolarmente rilevanti per l'efficacia delle strategie di attrazione: le misure volte a promuovere e sviluppare fenomeni di agglomerazione; il coinvolgimento responsabile della Pubblica Amministrazione e degli altri enti locali; il miglioramento della qualificazione delle risorse umane; il ruolo delle agenzie di attrazione degli investimenti esteri e di promozione del territorio.

Approfondiremo, qui di seguito, tali "elementi chiave" al fine di mettere in luce l'utilità di tali esperienze nella formulazione di un "modello italiano" di politica di attrazione, specificamente mirato alla realtà del Mezzogiorno.

Le economie di agglomerazione

Uno degli elementi emersi con forza dallo studio comparato è l'effetto di attrattività esercitato nei confronti degli investitori esteri dalle agglomerazioni di produzioni ed imprese che rappresentano, in molti casi, dei veri e propri centri nevralgici del sistema economico-territoriale locale.

Com'è noto, la combinazione di più imprese situate in uno stesso luogo ed interrelate tra loro genera, oltre che una crescente specializzazione produttiva, anche particolari condizioni favorevoli, a livello di sistema produttivo complessivo, che l'analisi economica riassume, come già sottolineato, con il termine di economie esterne[25] o economie di agglomerazione.

[25] Per un approfondimento del tema relativo alle "economie esterne" oltre ai lavori pionieristici di Marshall A. (1919), *Industry and Trade* e (1950) *Principles of Economics*, si vedano tra gli altri: Porter M.E. (1998), "Cluster and the New Economy of Competition",

La formazione di queste agglomerazioni rappresenta un fenomeno assai complesso dal momento che può essere un fenomeno "naturale" o il frutto di azioni mirate di politica economica o, ancora, la combinazione di forze spontanee sostenute da specifiche misure di intervento ed agevolazione.

In *Irlanda*, ad esempio, i fenomeni di agglomerazione sono stati il risultato di tendenze spontanee prima derivanti dalle scelte delle imprese estere, che si sono poi "sposate" con una strategia di politica industriale, finalizzata a promuovere ulteriormente ed a consolidare le aggregazioni produttive che presentavano maggiori possibilità di crescita. Nel caso irlandese i *cluster* hanno interessato soprattutto l'*hardware* elettronico, la strumentazione ingegneristica, il farmaceutico e il chimico. Anche la *Francia* ha promosso sia interventi per il rafforzamento delle agglomerazioni esistenti sia iniziative per la formazione di nuove (realizzazione di infrastrutture e servizi per le imprese, formazione di legami tra università e imprese, creazione parchi tecnologici, incentivi per R&S).

Il partenariato tra enti nazionali e locali

Un altro spunto che emerge dall'esperienza dei tre paesi europei è che il coinvolgimento delle Amministrazioni locali risulta determinante per garantire una gestione efficace delle politiche di attrazione. Le Autorità locali e regionali contribuiscono a selezionare gli obiettivi strategici sulla base di una più diretta conoscenza dei bisogni e delle opportunità espresse dal sistema produttivo e sociale locale, promuovendo interventi in grado di valorizzare al meglio i vantaggi competitivi del territorio. Inoltre, esse sono in grado di garantire, meglio di ogni altro soggetto istituzionale, nonché di verificare costantemente, che le azioni previste all'interno del programma di investimento siano effettivamente rivolte a produrre sinergie con le realtà locali e che abbiano ricadute durature in termini di sviluppo.

L'analisi ha evidenziato come tutti e tre i paesi analizzati abbiano avviato, anche se con modalità e tempi diversi, un sistema di programmazione degli interventi nato dalla concertazione tra Amministrazione centrale, Autorità locali ed enti specifici, quali le Agenzie di sviluppo.

in *Harvard Business Review,* nov-dec.; Ottaviano G., Puga D. (1997), *Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the 'New Economic Geography'*, Cepr Discussion Paper, No. 4423; Krugman P. (1991), *Geography and Trade*, MIT Press; (1991) "Increasing Returns and Economic Geography", in *Journal of Political Economy*, vol. 99, pp. 483-99.

Ciò è avvenuto attraverso l'adozione di strategie a livello centrale e la successiva realizzazione di specifici programmi decentrati, gestiti autonomamente dalle Autorità locali.

Le politiche per l'innalzamento del livello di qualificazione delle risorse umane

La formazione delle risorse umane rappresenta ormai uno dei fattori più rilevanti nel processo di sviluppo di un paese. Ciò significa la necessità di adottare efficaci politiche di qualificazione delle risorse umane che puntino alla creazione di sempre maggiori e più stabili legami tra istruzione, formazione e gestione delle imprese nonché alla realizzazione di programmi di aggiornamento professionale e di formazione continua delle risorse umane.

Anche i tre casi esaminati hanno confermato tale ruolo strategico delle politiche per la formazione nell'accrescere l'attrattività internazionale di un paese.

Il caso dell'Irlanda, in particolare, costituisce l'esempio più eclatante in tema di valorizzazione delle risorse umane, in relazione alle effettive esigenze del mercato. In *Irlanda* si è avuto non solo un potenziamento del livello di istruzione attraverso un incremento della spesa destinata all'educazione ma anche un miglioramento qualitativo dei percorsi formativi e la realizzazione di serie riforme dei programmi scolastici. Il *Portogallo* può essere considerato un caso opposto, poiché ha tradizionalmente mostrato scarsa attenzione per le politiche formative puntando sul vantaggio comparato a breve del basso costo della sua forza lavoro, generalmente poco qualificata.

Le Agenzie di attrazione degli investimenti esteri

Le agenzie di attrazione degli investimenti esteri si sono rivelate un elemento fondamentale nelle strategie di promozione dei tre paesi analizzati. In particolare, esse hanno contribuito a:

a) individuare e valorizzare le caratteristiche delle singole aree territoriali promuovendo al meglio i vantaggi localizzativi effettivi e/o potenziali[26]. Ciò è avvenuto grazie allo svolgimento, a monte, di attività di

[26] Lo studio comparato ha permesso di evidenziare i principali fattori di competitività per i tre paesi in oggetto. Semplificando al massimo l'analisi, si può affermare che per quanto riguarda la *Francia*, gli elementi di maggiore attrattività sono risultati: la dimen-

analisi e di monitoraggio del territorio e alla successiva realizzazione di attività promozione (essenzialmente di informazione e comunicazione) presso gli investitori internazionali, attraverso l'applicazione di precise metodologie mutuate dalla teoria del *marketing*. Tutte e tre le agenzie nazionali hanno, inoltre, sviluppato una rete estera di uffici presenti nei principali mercati internazionali. In alcuni casi (in Francia, ad esempio), le agenzie hanno svolto una vera e propria attività di "*building* territoriale", volta a favorire il potenziamento delle dotazioni infrastrutturali di base, materiali e immateriali, sul territorio nazionale quali, ad esempio, i sistemi di trasporto, le forniture energetiche, i sistemi di telecomunicazione, i servizi ambientali (Consiglio, Mercurio, 1999);

b) costruire uno specifico "punto di riferimento" (one stop shop) per gli investitori internazionali. Tale funzione è stata garantita attraverso la presenza di uffici regionali sul territorio nazionale e attraverso l'offerta di un'assistenza che spazia dalla ricerca della localizzazione più appropriata (in relazione alle differenti caratteristiche dell'investimento) fino all'espletamento delle varie formalità burocratiche; dalla consulenza amministrativa, legale e immobiliare alla ricerca di personale qualificato, fino alla realizzazione di servizi *after care* per le fasi successive di implementazione del progetto. In Francia e in Irlanda, in particolare, gli investitori internazionali hanno potuto beneficiare di un'assistenza ancora più puntuale ed efficiente, poiché in questi paesi anche la gestione diretta delle misure di agevolazione è stata affidata alle agenzie nazionali;

c) assicurare il coordinamento delle attività e delle strutture relative alla promozione del territorio. La creazione di agenzie centrali ha reso possibile una gestione più funzionale e sistematica delle strategie di attrazione degli investimenti, sia perché ha permesso di concentrare responsabilità e competenze in poche mani (in strutture generalmente snelle dal punto di vista organizzativo e dotate di personale altamente qualificato) sia perché ha assicurato un maggiore coordinamento tra gli enti coinvolti, a vari livelli, nelle attività di promozione.

sione del suo mercato interno; una valida rete infrastrutturale; una vasta e qualificata offerta di servizi e di siti attrezzati e specializzati. Per l'*Irlanda*, le determinanti chiave del consistente afflusso di IDE sono risultati: la disponibilità di forza lavoro abbondante e qualificata; l'elevata redditività degli investimenti e l'utilizzo della lingua inglese. Per il Portogallo, infine, è stata la disponibilità di manodopera a basso costo, le aree industriali a costi medio bassi e le buone prospettive di crescita economica che hanno influito sulle scelte degli investitori esteri.

3. - Mezzogiorno e IDE: i problemi specifici

3.1 - *Flussi di IDE: marginalità dell'Italia e del Mezzogiorno*

Il consistente afflusso di IDE registrato in questi ultimi anni in Europa ha interessato in misura marginale il nostro paese. Durante gli anni Novanta, mentre l'Italia ha registrato una crescita rilevante dei flussi di IDE in uscita, i flussi in entrata hanno invece mostrato un andamento nel complesso deludente, che rivela una inadeguata capacità di attrarre nuovi investimenti internazionali comparativamente alle altre aree dell'economia mondiale (CNEL, 1999a).

Nel 1998, gli IDE in entrata in Italia sono ammontati appena a 2,6 miliardi di dollari a fronte dei 4,8 registrati nel 1995, rivelando una flessione superiore al 46%[27] (Unctad 1999). Nel periodo 1994-97, il peso dei flussi di IDE sulla formazione lorda di capitale fisso in Italia è stato pari, in media, a circa il 4% per i flussi in uscita ed al 2% per quelli in entrata. Facendo una comparazione con i tre paesi europei precedentemente analizzati si rileva che tale quota, relativamente ai flussi in entrata, è stata inferiore sia a quella dell'Irlanda (16%), che della Francia (8%), che del Portogallo (4%).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale degli investimenti produttivi, il 51,1% degli stabilimenti delle imprese a partecipazione estera si trova nelle regioni nord-occidentali (dati del 1997), il 23,5% nel Nord-Est, il 13,8% nelle regioni centrali e solo l'11,6% nelle regioni meridionali ed insulari[28] (Mariotti, 1999). Guardando alla distribuzione settoriale, oltre la metà dell'occupazione associata alle partecipazioni estere si concentra nei settori con forti economie di scala. I settori ad elevata intensità tecnologica occupano il 24,1% degli addetti, i settori specialistici (macchine e apparecchi meccanici, elettromeccanica strumentale, costruzioni navali e ferrotranviarie) il 19,9% e quelli tradizionali il 5,5%[29].

Se la performance italiana appare deludente, i risultati registrati dal Mezzogiorno denunciano una situazione ancora più preoccupante.

[27] Nell'ambito dei flussi totali di IDE nei Paesi Ue, l'Italia occupa la dodicesima posizione, raccogliendo circa l'1% dei flussi complessivi, rispetto al 24% del Regno Unito, il primo paese di destinazione dei flussi, ed all'11% della Francia.

[28] Una concentrazione ancora più accentuata si riscontra nella ripartizione territoriale delle sedi amministrative delle imprese partecipate: 59,8% nelle regioni nord-occidentali contro il 7,2% delle regioni insulari e meridionali (Mariotti, 1999).

[29] Durante gli ultimi anni, tuttavia, si è registrato un ridimensionamento dell'incidenza dei settori ad alta tecnologia, a conferma della bassa dotazione di *assets* competitivi del nostro paese in questo comparto rispetto ai concorrenti europei.

Tabella 2: Flussi di IDE in entrata nell'Unione Europea (milioni di dollari)

	1987-1992 Media annua	1993	1994	1995	1996	1997	1998
UE	72.651	76.754	77.504	115.516	108.922	126.194	230.009
Austria	648	1.129	2.117	1.904	4.426	2.384	5.915
Belgio e Lux.	7.214	10.750	8.514	10.811	14.060	12.452	20.889
Danimarca	897	1.713	5.006	4.139	773	2.801	6.623
Finlandia	377	864	1.496	1.044	1.109	2.114	11.115
Francia	12.092	16.439	15.580	23.681	21.960	23.178	28.039
Germania	2.560	368	7.034	12.026	5.636	9.606	19.877
Grecia	938	977	981	1.053	1.058	984	700
Irlanda	615	1.121	838	1.447	2.618	2.727	6.820
Italia	4.317	4.383	2.163	4.878	3.523	3.700	2.611
Olanda	7.147	8.549	7.326	12.151	14.763	9.416	31.859
Portogallo	1.676	1.534	1.270	685	1.368	2.544	1.771
Spagna	9.943	9.605	9.384	6.839	6.732	6.388	11.307
Svezia	2.070	3.842	6.350	14.454	5.070	10.910	19.358
Regno Unito	22.156	15.481	9.346	20.404	25.825	36.990	63.124

Fonte: Unctad, World Investment Report 1999.

Tabella 3: Stabilimenti delle imprese industriali italiane partecipate da imprese estere per macro-aree geografiche e regioni del Mezzogiorno (1.1.1998)

	Partecipazioni di controllo		Partecipazioni paritarie e minoritarie		Totale	
	n.	%	n.	%	n.	%
Sud e isole	262	11,0	61	15,3	323	11,6
Abruzzo	57	2,4	13	3,3	70	2,5
Molise	9	0,4	4	1,0	13	0,5
Campania	96	4,0	13	3,3	109	3,9
Puglia	35	1,5	9	2,3	44	1,6
Basilicata	11	0,5	8	2,0	19	0,7
Calabria	9	0,4	0	0,0	9	0,3
Sicilia	24	1,0	9	2,3	33	1,2
Sardegna	21	0,9	5	1,3	26	0,9
Nord-ovest	1.224	51,4	196	49,2	1.420	51,1
Nord-est	550	23,1	103	25,9	653	23,5
Centro	345	14,5	38	9,5	383	13,8
Totale	2.381	100,0	398	100,0	2.779	100,0

Fonte: "Italia Multinazionale 1998", CNEL 1999.

In base ai dati diffusi dall'Ufficio Italiano Cambi, nel 1997, appena l'1,3% (86 miliardi) del flusso totale di IDE in entrata in Italia (valutato in oltre 6.000 miliardi di lire) si è diretto nel Mezzogiorno. La quota più consistente è affluita in Campania (36 miliardi di lire), seguita da Abruzzo (17 miliardi di lire) e Sardegna (circa 16 miliardi di lire) [30]. La Calabria si è aggiudicata soltanto 363 milioni di lire di IDE (ISTAT-ICE, 1999). Relativamente alla distribuzione settoriale, le imprese partecipate presenti nel Sud tendono a concentrasi, in linea con la tendenza nazionale, nei settori con forti economie di scala ed in particolare nella chimica di base e nella lavorazione dei minerali non metalliferi. Buona la presenza nei settori ad elevata intensità tecnologica, soprattutto l'elettronica e le telecomunicazioni (Mutinelli, 1999).

La marginalità del Mezzogiorno quale localizzazione per gli investimenti produttivi internazionali non fa che riflettere la generale debolezza economica dell'area. Nonostante i rilevanti cambiamenti registratisi in questi ultimi quaranta anni, la divergenza di sviluppo economico tra Sud e Centro-Nord non ha subìto una significativa riduzione. A differenza di altri paesi Ue, come Portogallo, Spagna e Grecia, dove emerge un modello di crescita più omogeneo, in Italia si è assistito ad un crescente squilibrio geografico, con il Centro-Nord che si è progressivamente allineato alle medie europee ed il Mezzogiorno che ha ulteriormente perso terreno (Paganetto 1997; Bruno, Mazzeo 1998; Del Monte 1998). La scarsa integrazione internazionale del Sud è confermata anche dai dati relativi agli scambi commerciali: le esportazioni del Mezzogiorno, sebbene in aumento, rappresentano soltanto il 10% di quelle nazionali (Bruno, Mazzeo 1998).

La bassa attrattività, con riferimento agli IDE, dell'Italia e, più marcatamente, del Mezzogiorno, va imputata ad un complesso di fattori e debolezze strutturali purtroppo assai noti. Si va dalla fragilità delle reti infrastrutturali all'inefficienza e lentezza della pubblica amministrazione, dal problema della criminalità alla debolezza del sistema di istruzione e formazione professionale fino all'eccessiva rigidità del mercato del lavoro. A ciò si aggiunga il sostanziale disinteresse mostrato per lungo tempo dal nostro paese che ha rinunciato ad elaborare una vera e propria politica di attrazione (Raines, Brown 1999).

E' quindi evidente come, nel caso dell'Italia, non si possa parlare di una vera e propria politica di attrazione secondo lo schema utilizzato per

[30] Delle 323 imprese a partecipazione estera presenti nel Mezzogiorno, che occupano circa 77.500 addetti, la Campania ospita la sede di 42 imprese e 109 stabilimenti produttivi e l'Abruzzo 35 sedi e 70 stabilimenti.

gli altri paesi europei, poiché l'azione italiana si è fondata per anni quasi esclusivamente su di un'unica tipologia di misure, quelle di incentivazione.

Solo di recente si è avuta un'inversione di tendenza, che ha portato al varo di un programma di misure volte a sviluppare il processo di internazionalizzazione, attiva e passiva, del Sistema Italia nel suo complesso. In particolare, sono stati fatti passi avanti che riguardano sia la politica degli incentivi (fine dell'intervento straordinario[31]; potenziamento qualitativo e quantitativo della legislazione sostitutiva) sia politiche di "contesto" (deregolamentazione amministrativa; privatizzazione di imprese pubbliche; collegamento tra azioni di politica estera e politica economica), sia le strutture di assistenza e di promozione (riforma Simest e Sace; potenziamento rete estera ICE; creazione Cabina di regia; varo Sportello Unico; creazione Sviluppo Italia)[32]. Anche alcuni interventi per il Mezzogiorno[33] rientrano in questo nuovo corso della politica economica italiana, come evidenziato dal "Programma di Sviluppo del Mezzogiorno" del Ministero del Tesoro[34]. Ma per la realizzazione di una vera e propria "strategia di sistema" resta ancora molto da fare.

3.2 - *Strategia di attrazione e di sviluppo: su quali fattori puntare?*

Una politica italiana di promozione che abbia, tra gli obiettivi, il sostegno allo sviluppo economico del Sud potrebbe sicuramente giovarsi degli spunti e suggerimenti forniti dalle politiche di attrazione perseguite

[31] Con la fine dell'intervento straordinario, stabilita con il decreto legislativo 3 aprile 1993, n. 96 "Trasferimento delle competenze dei soppressi Dipartimento per gli interventi straordinari nel Mezzogiorno e Agenzia per la promozione dello sviluppo del Mezzogiorno in attuazione dell'art. 3 della legge 19 dicembre 1992, n. 488", lo sviluppo del Mezzogiorno è divenuto parte della politica ordinaria.

[32] Per un approfondimento del tema relativo alle strutture di sostegno dell'internazionalizzazione si rimanda al contributo, presente in questo rapporto, di Falautano e Guerrieri.

[33] La nuova politica di sviluppo mantiene, per il momento, un modello centralizzato per quanto riguarda l'incentivazione del capitale e del lavoro mentre sollecita un coinvolgimento delle istituzioni locali e delle forze sociali per la creazione di condizioni favorevoli per le imprese alla localizzazione in particolari aree. Il vero elemento di novità riguarda gli strumenti di programmazione negoziata: contratti d'area, contratti di programma, patti territoriali.

[34] Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica (1999), *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione, settembre.

dagli altri paesi europei.

In questa prospettiva, la strategia del nostro paese si dovrebbe muovere lungo due direzioni: per "compensare" gli svantaggi e le diseconomie ambientali esistenti si dovrebbe sviluppare una efficiente rete di servizi alle imprese (servizi di logistica, consulenza, marketing, *engineering*, controllo qualità), valorizzando le risorse locali (territoriali e umane), potenziando e migliorando la dotazione infrastrutturale; in secondo luogo, dovrebbero essere varate iniziative per la promozione dell'immagine internazionale dei vari siti territoriali del Paese.

L'analisi svolta in precedenza ha individuato quattro elementi rilevanti di una efficace politica di attrazione (*economie di agglomerazione; partenariato; formazione; agenzia nazionale di attrazione*).

Anche nel caso dell'Italia e del Mezzogiorno, pur tenendo conto delle differenze e peculiarità che caratterizzano il nostro paese rispetto alle altre economie europee, tali elementi possono svolgere un ruolo rilevante per le politiche di attrazione e sviluppo.

Riguardo alle *economie di agglomerazione*, nel caso italiano l'Istat ha individuato circa duecento sistemi produttivi locali situati prevalentemente nel Nord-Est e nel Centro, che impiegano il 43% degli occupati del comparto manifatturiero[35]. Essi risultano, tuttavia, scarsamente presenti nella realtà del Mezzogiorno[36] (se si eccettuano i pochi casi noti, quali, ad esempio, il distretto del mobile a Matera, le calzature in Puglia, l'abbigliamento nel Molise) e debolmente integrati nei mercati internazionali[37].

[35] Per una trattazione approfondita del tema si rimanda a Beccattini G. (1979), "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine nell'economia industriale", in *Rivista di economia e politica industriale*, n. 5 e (1989) "Piccole e medie imprese e distretti industriali nel recente sviluppo italiano", in *Note Economiche*, n. 10; Beccatini G., Rullani E. (1994), "Sistema locale e mercato globale", in *Prospettive degli studi di economia e politica industriale in Italia*, Franco Angeli, Milano; Leon P. (1998), "Le politiche per i distretti industriali del Mezzogiorno", in *Quaderni di politica industriale*, n. 25, Mediocredito Centrale.

[36] Viesti individua appena 12 distretti industriali presenti nel Mezzogiorno su un totale di 105 distretti sparsi sul territorio nazionale (Viesti, 1997).

[37] I sistemi locali, infatti, sebbene contribuiscano a produrre circa un terzo delle esportazioni italiane, denunciano ancora problemi e ritardi nell'avviare percorsi di internazionalizzazione più evoluti. Lo spirito d'inventiva e l'elevata flessibilità caratteristica delle Pmi, i piccoli "saperi diffusi" e le economie di "agglomerazione familiare" non rappresentano più efficaci fattori di competitività di fronte all'ampiezza delle trasformazioni socio-economiche in atto ed alla velocità degli attuali cambiamenti tecnologici ed organizzativi a livello internazionale (Triulzi, 1998).

Al fine di sostenere un rafforzamento dei sistemi produttivi locali esistenti, e favorirne la formazione di altri nell'area meridionale, gli interventi dovranno essere necessariamente differenziati[38] e il programma di sostegno ai sistemi locali dovrà quindi puntare a: ridurre gli svantaggi localizzativi attraverso il miglioramento del sistema di trasporto e comunicazione (si pensi alla fascia tirrenica del Mezzogiorno servita dalla debole arteria autostradale e ferroviaria Salerno-Reggio Calabria o alla Sicilia ancora in attesa del collegamento stradale con la penisola); migliorare l'accesso ai sistemi di incentivazione, soprattutto per le Pmi, assicurando il rifinanziamento degli strumenti esistenti e semplificando le procedure di ammissione; potenziare l'offerta di servizi alle imprese inserendola all'interno di logiche di filiera (ad esempio, i servizi per la localizzazione logistica, strettamente funzionali a ridurre il livello delle diseconomie esterne); migliorare l'accesso al credito bancario; rafforzare i legami tra impresa e mondo della ricerca per facilitare i processi di innovazione (si pensi, ad esempio, alle esperienze positive del polo *IT* di Catania).

Riguardo al *partenariato istituzionale*, vanno sicuramente riconosciuti alcuni significativi progressi realizzati in Italia negli ultimi anni. La legge del marzo 1997 (la cosiddetta "Bassanini")[39], ad esempio, ha segnato l'avvio di un processo di profonda revisione e decentramento del sistema della Pubblica Amministrazione, rappresentando un passo importante verso la realizzazione di un governo a più livelli, basato sulla collaborazione e la negoziazione, anziché sulla sola gerarchia, tra governo centrale e governo locale. Essa stabilisce i principi per il "conferimento di funzioni e compiti alle Regioni e agli enti locali" oltre che norme per "la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". La concertazione fra amministrazioni centrali, Regioni e autonomie locali è condizione indispensabile affinché il processo di decentramento decisionale si traduca effettivamente in una "concentrazione" territoriale degli interventi, ponendo in tal modo le

[38] Gli strumenti della programmazione negoziata, ad esempio, rappresentano un'efficace combinazione degli interventi tradizionali (incentivi finanziari) con interventi di contesto (infrastrutture immateriali e materiali, coinvolgimento operatori pubblici e privati). Ma per quanto giudicata positiva, anche la nuova programmazione negoziata presenta delle carenze quale strumento per l'attrazione degli investimenti esteri. Le multinazionali denunciano problemi legati alla scarsa diffusione e conoscenza dei benefici generati dagli strumenti di programmazione negoziata, quali i contratti di programma, e difficoltà gestionali, dovute ad un'eccessiva rigidità delle procedure operative e a controlli ancora troppo burocratici (Italia Multinazionale, ottobre 1998).

[39] Ad essa ha fatto seguito l'approvazione di una serie di leggi e di decreti che ne implementano i principi di base.

necessarie condizioni per una più forte integrazione con le istanze che provengono dal basso (approccio *bottom up*). Tra i progressi compiuti è anche da segnalare l'impegno del Governo, in linea con l'impostazione dell'Unione Europea, di rendere sempre più partecipi e protagoniste le amministrazioni locali nella gestione delle risorse dei fondi comunitari. Tale impegno si è concretizzato nell'avvio della concertazione tra Governo e Regioni in occasione nel processo di programmazione dei Fondi strutturali 2000-2006.

I risultati ottenuti appaiono tuttavia ancora insufficienti e da integrare. Ritardi ed inefficienze rallentano l'attuazione operativa di vari istituti previsti dalle leggi di decentramento (si pensi, ad esempio, allo sportello unico per le imprese attivato soltanto da circa 1/3 dei comuni). Inoltre, sebbene la nuova legislazione abbia ampliato i compiti amministrativi degli organi locali, delle Regioni in particolare, non ha parallelamente esteso le loro risorse e la loro indipendenza finanziaria[40] (Gilbert, 1999). L'eccessiva burocratizzazione dei procedimenti amministrativi, l'assenza di coordinamento normativo, gli elevati costi degli adempimenti, penalizzano ancora il sistema pubblico italiano rispetto a quelli di altri paesi creando difficoltà e costi aggiuntivi sia ai cittadini che agli operatori economici. E le condizioni del Mezzogiorno, anche per la diffusa "deresponsabilizzazione" delle autorità locali attuata in passato da una politica fortemente centralizzata ed assistenzialistica, risultano ancora critiche[41].

E' quindi indispensabile non solo realizzare, concretamente, il decentramento delle competenze alle amministrazioni locali (accelerando l'attuazione dei provvedimenti previsti con le leggi Bassanini) ma rafforzare, contemporaneamente, le capacità tecniche e gestionali di tali amministrazioni (attraverso il sostegno e l'assistenza da parte delle amministrazioni centrali). Inoltre, è auspicabile che si proceda all'ammodernamento di gran parte delle amministrazioni pubbliche, alla loro razionalizzazione e riorganizzazione ed all'introduzione di meccanismi e procedure per una maggiore responsabilizzazione dei dirigenti amministrativi (attraverso, ad esempio, incentivi economici e di carriera legati al merito).

[40] In realtà, va anche detto che gli enti locali non sembrano sufficientemente preparati ad assumersi le responsabilità conseguenti il trasferimento di funzioni dal centro alla periferia e a gestire l'autonomia che gli viene riconosciuta.

[41] La politica a favore del Mezzogiorno si è caratterizzata, a partire dal dopoguerra fino agli anni '90, per una centralizzazione degli interventi sia in termini di investimenti in infrastrutture che di aiuti alle imprese. Tale approccio ha sicuramente favorito la deresponsabilizzazione delle autorità locali senza mettere in atto alcun processo di apprendimento in grado di far crescere l'efficienza degli enti locali (Del Monte, 1998).

In tema di *formazione*, elemento chiave della "società della conoscenza" nella quale viviamo (Commissione europea 1996), l'Italia gode di un triste e noto primato, occupando una delle ultime posizioni tra i paesi europei nella qualificazione delle risorse umane.

Al riguardo, i dati sono noti e basta qui richiamarne solo alcuni. Il tasso di partecipazione all'istruzione dei giovani tra i 15 ed i 18 anni risulta uno dei più bassi tra i paesi Ue (dati 1996), inferiore non solo a quello dell'Irlanda ma anche a quello del Portogallo e della Grecia (Commissione europea 1999). Su 100 iscritti al primo anno di scuola media, circa il 95% consegue la licenza, l'80% di quelli che si iscrivono agli istituti superiori ottengono la maturità, ma solo il 34% di coloro che seguono un corso universitario raggiungono la laurea, contro il 49% del Portogallo, il 55% della Francia e addirittura il 77% dell'Irlanda (OECD, 1998; ISFOL, 1999)[42]. Il Mezzogiorno risulta ancora più debole da un punto di vista formativo. E' infatti in quest'area che è più accentuato il fenomeno dell'abbandono della scuola dell'obbligo e più alta la percentuale di coloro che hanno soltanto il titolo secondario inferiore (CNEL, 1999b). Anche il dato relativo all'utilizzo delle nuove tecnologie nella formazione rivela una posizione di relativa arretratezza dell'Italia rispetto agli altri paesi industrializzati[43].

Altrettanto critiche sono le condizioni della *ricerca* in Italia. Il nostro paese destina per la ricerca una quota del Pil pari all'1,01% (dati al 1997), rispetto al 2,5% destinato in media dalla Francia, Germania, Giappone e Stati Uniti, con addirittura un peggioramento rispetto al passato (nel 1991 la spesa per R&S era pari all'1,2% del Pil) (Istat, 1999). La quota di investimenti in R&S effettuati nel Mezzogiorno è pari soltanto al 14,9% degli investimenti totali nazionali. Le previsioni per il futuro, inoltre, non inducono a sperare in un significativo rilancio delle attività scientifiche e tecnologiche nel nostro paese[44].

[42] Anche nella formazione supplementare durante l'arco della vita, uno degli elementi strategici per mantenere una forza lavoro altamente qualificata ed adattabile, l'Italia mostra un tasso di partecipazione piuttosto basso, inferiore al 10% dei lavoratori totali (CNEL, 1999b).

[43] Il Paese si colloca agli ultimi posti per dotazione tecnologica con 51 studenti per computer nella scuola dell'obbligo e 14 nella scuola superiore. Solo il Portogallo è in condizioni peggiori, con 150 studenti per computer nella scuola dell'obbligo e 35 negli istituti superiori (OECD, 1999).

[44] L'ISTAT stima per il biennio 1998-99 una quota di spesa per R&S sul Pil pari rispettivamente all'1,04% e all'1,07%. Per quanto riguarda l'attività della ricerca, nel 1997 oltre il 50% è stata realizzata all'interno delle imprese mentre il restante nel settore pubblico, ed in particolare, il 26,1% presso le università ed il 16,6% presso enti pubblici di ricerca (ISTAT, 1999).

Questo scarso impegno nel sistema formativo e nella ricerca sta avendo, ed avrà ancor più nel futuro, conseguenze profondamente negative sullo sviluppo italiano, in generale, e del Sud, penalizzandone le opportunità di crescita e di integrazione internazionale.

Un intervento a sostegno della formazione nel Sud dovrebbe promuovere un insieme articolato e coordinato di politiche mirato a trasformare le risorse umane in uno dei fattori chiave delle localizzazioni produttive. Solo per citare alcuni interventi auspicabili, si dovrebbe: perseguire misure concrete per combattere l'abbandono prematuro degli studi nelle aree economicamente e socialmente svantaggiate; creare nuove infrastrutture formative lì dove l'offerta risulta più carente; progettare corsi di formazione professionale mirati e programmati in base alle istanze delle imprese locali ed improntati a criteri di efficienza e qualità, sia dei programmi sia dei formatori; istituire e rafforzare corsi di "formazione continua" a tutti i livelli; introdurre, in misura consistente, tecnologie informatiche nelle strutture pubbliche e nelle scuole per l'ampliamento delle reti telematiche, soprattutto del Sud.

Anche per quanto riguarda l'istituzione di un'*agenzia di attrazione* degli investimenti esteri l'Italia denunzia un forte ritardo, essendo uno degli ultimi paesi dell'Unione europea ad aver creato una tale struttura a carattere nazionale. In questi ultimi anni si è assistito alla proliferazione di agenzie regionali o locali per la promozione territoriale e l'assistenza agli investitori ma soltanto all'inizio del 1999 si è riusciti a varare l'agenzia nazionale, ovvero Sviluppo Italia (con il Decreto Legislativo n.1/99). Essa si configura come una struttura societaria *holding* in cui confluiscono le partecipazioni nelle società Enisud, Finagra, IG-Società per l'imprenditoria giovanile, Insud, Ipi, Itainvest, Ribs e Spi. Dalla riorganizzazione delle diverse realtà societarie sono state costituite due società operative, Investire Italia e Progetto Italia: la prima specializzata nella prestazione di servizi finanziari per le imprese; la seconda nella promozione di nuova imprenditorialità. Il Decreto Legislativo n.1/99 attribuisce a Sviluppo Italia funzioni in materia di "... promozione di attività produttive e attrazione degli investimenti, di promozione di iniziative occupazionali e nuova imprenditorialità, di sviluppo della domanda di innovazione, di sviluppo dei sistemi locali di impresa, (...) di supporto alle amministrazioni pubbliche centrali e locali per la programmazione finanziaria, la progettualità dello sviluppo, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari, (...) con particolare riferimento per il Mezzogiorno e le altre aree depresse". La strategia dell'Agenzia è quella di far emergere aree e settori nei quali l'Italia offre un reale vantaggio competitivo e lanciare uno specifico programma di promozione e

comunicazione. In particolare, Sviluppo Italia si propone di pilotare attività di promozione e di sviluppo su alcuni specifici settori, in parte nuovi, quali il settore delle biotecnologie, dell'*information technology* e delle telecomunicazioni in parte già consolidati, come il turismo e la moda, per passare da un modello di singole eccellenze ad uno fondato su sistemi strutturati interconnessi con altri sistemi produttivi, territori e reti internazionali (Italia Multinazionale, maggio 1998).

Diversamente da altre agenzie europee, Sviluppo Italia non gestisce direttamente né incentivi, né opere, ma agisce in accordo con le Amministrazioni centrali e locali (attraverso apposite convenzioni) che restano responsabili per la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi.

Più di recente è stata decisa la riunificazione delle due agenzie operative Progetto Italia e Investire Italia e la loro trasformazione in divisioni interne della *holding* Sviluppo Italia. Anche se molto dipenderà dalle modalità concrete del suo funzionamento questa recente ristrutturazione è sembrata rimettere in discussione il progetto originario di una struttura leggera, che si caratterizzasse per la rapidità ed efficacia delle azioni e fosse dotata di personale selezionato ed altamente qualificato[45]. L'idea di una *holding* improntata a schemi privatistici e ispirata ai modelli delle grandi agenzie europee deve rimanere in effetti un obiettivo prioritario in quanto rappresenta un passo, pur se tardivo, nella giusta direzione. A questo riguardo, il maggiore ostacolo resta il fatto che l'Agenzia sia nata come frutto dell'accorpamento dei vecchi enti presenti sulla scena meridionale che avevano già dimostrato nel passato scarsa capacità di influire sui nodi strutturali del Mezzogiorno (Trigilia, 1999a).

Un altro problema resta la difficoltà di coordinamento di tutta una serie di enti, centrali e locali, coinvolti a vario titolo nell'attività di promozione. Ci si chiede, ad esempio, quale possa essere il rapporto tra Sviluppo Italia e le agenzie di promozione locali già esistenti o in fase di creazione. E i rapporti con gli altri enti incaricati della promozione e dell'internazionalizzazione del paese, quali l'Ice, il Mincomes e il Ministero del Tesoro (che attraverso il suo Dipartimento per le politiche di sviluppo rivendica la funzione di indirizzo), la rete delle Ambasciate, le Camere di Commercio (sempre più impegnate nell'attività di promozione del territorio) e ancora le Regioni, le Provincie e i Comuni che, nell'ambito della nuova riorganizzazione pubblica amministrativa, sono coinvolti in prima

[45] L'Agenzia, inglobando vari enti a carattere pubblico, conta un totale di quasi 1000 dipendenti e risulta essere di fatto molto diversa dal punto di vista organizzativo e strutturale rispetto alla struttura leggera della Datar o dell'IDA *Ireland*.

persona nella valorizzazione del territorio e nell'attivazione dei processi di sviluppo locale.

Per riassumere, nonostante gli indubbi progressi effettuati in questi ultimi anni, risulta ancora difficile poter parlare, nel caso italiano, delle politiche di attrazione degli investimenti esteri come di un processo organizzato ed integrato, frutto di una "strategia di sistema". Il nostro paese è indubbiamente dotato di risorse e potenzialità capaci di promuovere un efficace processo di internazionalizzazione produttiva e commerciale in grado di autosostenersi nel tempo ed offrire vantaggi potenziali agli investitori internazionali. Ma ciò significa la necessità di superare l'attuale esperienza di un'internazionalizzazione ancora legata a singole esperienze o "casi di successo". Per l'avvio di un processo che abbia natura strutturale è necessario sia completare al più presto le riforme recentemente avviate, sia inserirle in una strategia unitaria mirata specificamente alla soluzione dei "nodi strutturali" più volte richiamati in queste pagine. E' questo un passaggio obbligato per consentire al nostro paese quel "salto qualitativo" necessario a porlo sullo stesso piano degli altri partner-concorrenti europei.

SILVIA NENCI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALLEN K., YUILL D., BACHTLER J. (1989), "Requirements for an Effective Regional Policy", in *Regional Policy at the Crossroad. European Perspectives*, a cura di L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts e E. Swyngedouw, J. Kingsley Publishers, London;

BAGELLA M., a cura di (1998), "Gli incentivi di politica industriale: presupposti teorici e valutazioni empiriche", *Quaderni di politica industriale*, n. 21, Mediocredito Centrale, Roma;

BANCO DE PORTUGAL (1998), *Suplemento ao Boletino Estatistico*, n. 2;

BARRY F., BRADLEY J. (1997), "FDI and Trade: the Irish Host-Country Experience", in *The Economic Journal*, Vol. 107, No. 445, November, pp. 1798-1811;

BARRY F., HANNAN A. (1996), *On Comparative and Absolute Advantage: FDI and the Sectoral and Spatial Effects of Market Integration*, Centre for Economic Research Working Paper No. WP96/19, University College Dublin, Dublin;

BELLON B., GOUIA R., a cura di (1998), *Investissements directs étrangers et développement industriel méditerranéen*, Economica, Paris;

BODO G., VIESTI G. (1997), *La grande svolta. Il Mezzogiorno nell'Italia degli anni novanta*, Donzelli, Roma;

BONVICINI G. e GUERRIERI P., a cura di (1997), *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale*, Ricerca dell'Istituto affari internazionali IAI, Mediocredito Centrale, Roma;

BORDINO G. (1994), "Politiche per l'attrazione degli investimenti in Europa" in *Impresa & Stato*, n. 27, settembre (http: // www . impresa - stato. mi .c amcom. it/im_27/bordino.htm);

BRADLEY J. (1999), *Foreign Direct Investment: Implications for Irish Economic Development and Wider Lessons*, IAI-CER Research Project, mimeo;

BRETON A. (1992), "The Status and Efficiency of Regional Development", in *Equity and Efficiency in Economic Development*, a cura di D. J. Savoie. e I. Brecher, McGill e Queen's University Press, London;

BREWER T. L., YOUNG S. (1997), "Investment Incentives and the International Agenda", in *The World Economy*, Vol. 20, No. 2, March, pp. 175-198;

BRU S. (1992), "Le politiche industriali per lo sviluppo equilibrato del territorio nei paesi del Sud Europa", in *Il ritardo dei Sud* a cura di N. Novacco, F. Angeli, Milano;

BRUNO C., MAZZEO E. (1998), *Trasformazioni della struttura produttiva ed esportativa del Mezzogiorno*, Quaderni di ricerca n. 6, Istituto nazionale per il commercio estero ICE, Roma;

BUDD L. (1997), "Regional Government and Performance in France", in *Regional Studies*, Vol. 31, No. 2, April, pp. 187-192;

CAPPELLIN R. (1992), "Il cambiamento delle teorie e politiche di sviluppo regionale e la coesione tra le regioni della Comunità europea", in *Mezzogiorno e scienze regionali: l'analisi e la programmazione,* a cura di R. P. Camagni, A. Hoffmann e F. Latella, F. Angeli, Milano;

CARBONI C. (1996), "Distretti industriali, governo locale e Mezzogiorno", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. 10, n. 4;

CENTRE FOR URBAN AND REGIONAL DEVELOPMENT STUDIES (1993), *Calibrating Regional Incentives to the Quality of Mobile Investment in the Less Favoured Regions of the EC*, final report to the European Commission, Institut Teknologi, Bandung;

CENTRO EUROPA RICERCHE CER, SVIMEZ (1998), *Rapporto sull'industria meridionale e sulle politiche di industrializzazione*, Il Mulino, Bologna;

CHIRI S., PELLEGRINI G. (1995), "Gli aiuti alle imprese nelle aree depresse", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. 9, n. 3;

COHEN E. (1995), "France: National Champions in Search of a Mission", in *Industrial Enterprise and European Integration*, a cura di J. Hayward, Oxford University Press, Oxford;

COMITATO INTERMINISTERIALE PER LA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA CIPE (1999), *Orientamenti per la programmazione degli investimenti nel periodo 2000-2006 per lo sviluppo del Mezzogiorno* (http://www.tesoro.it/delibere/htm-view.asp?Item=0);

COMMISSION EUROPÉENNE (1997), *L'impact des politiques structurelles sur la cohésion économique et sociale de l'Union 1989-1999*, Etudes n. 26, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg;

COMMISSIONE EUROPEA (1996), *Insegnare ed apprendere. Verso la società cognitiva*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo;

COMMISSIONE EUROPEA (1999), *Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo;

CONFINDUSTRIA (1999), *Il rilancio della competitività in Italia. Analisi e proposte*, novembre, mimeo;

CONSIGLIO S., MERCURIO R. (1999), "Le azioni dei nostri concorrenti: le offerte delle agenzie europee di sviluppo regionale", in *L'industria*, aprile-giugno;

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO CNEL (1999a), *Italia multinazionale 1998*, a cura di R. Cominotti, S. Mariotti, M. Mutinelli, Documenti CNEL n. 17, CNEL, Roma;

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO CNEL (1999b), *Processi di sviluppo dell'offerta formativa in ambito comunitario: scelte, strumenti, obiettivi occupazionali*, Convegno organizzato da Area di lavoro di allargamento della rappresentanza Consulta delle forze sociali giovanili, Roma, 14 ottobre 1999;

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO CNEL (1996), *Italia multinazionale 1996*, a cura di R. Cominotti, S. Mariotti, F. Angeli, Milano;

COURLET C. (1989), "Local Industrial Policies in Favour of Small and Medium Sized Firms: the French Case", in *Regional Policy at the Crossroad* a cura di L. Albrechts, F. Moulaert, P. Roberts e E. Swyngedouw, J. Kingsley Publishers, London;

D'ANTONIO F., D'ANTONIO M. (1998), "Il futuro del Mezzogiorno: tendenze, tesi e politiche a confronto", in *Economia Italiana*, n. 3, settembre-dicembre (www.bancaroma.it/riviste/6-d'ant.pdf);

DE MAGISTRIS V. (1997), "Il Mezzogiorno e le politiche per le aree depresse", in *La finanza pubblica italiana. Rapporto 1996*, a cura di L. Bernardi, Il Mulino, Bologna;

DEL MONTE A. (1998), "La nuova politica per il Mezzogiorno: dalla centralizzazione allo sviluppo locale incentivato", in *Economia e politica industriale*, n. 100;

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE DATAR, www.datar.gouv.fr;

DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE DATAR (1995), *Economic Development and Regional Planning in France*, Ministère de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, Paris;

DOS ANTOS A. M. (1997), "Portugal's SME Policy", in *SME Development in the EU-SADC Context: Experience, Instruments and Perspectives*, European Commission, Italian Ministry of Foreign Affaires, IPALMO, Roma;

DUNNING J. H. (1995), "Il ruolo degli investimenti diretti esteri nella globalizzazione dell'economia", in *Moneta e credito*, n. 190, giugno;

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT EIU (1998), *Country Profile - France 1998-99*, EIU, London;

ECONOMIST INTELLIGENCE UNIT EIU (1998), *Country Profile - Portugal 1998-99*, EIU, London;

ELTETÖ A., GÁSPÁR P., SASS M. (1995), *Foreign Direct Investment in East-Central Europe in Comparative Analysis with Spain and Portugal*, Working Papers No. 51, Institute for World Economics, Budapest;

ENTERPRISE IRELAND (www.enterprise-ireland.com);

"EUROPE'S TIGER ECONOMY. GREEN IS GOOD" (1997), in *The Economist*, May 17;

FARINHA L., MATA J. (1996), *The Impact of Foreign Direct Investment in the Portuguese Economy*, Working Papers n. 16, Banco de Portugal, Lisboa;

FITZ GERALD J. (1997), *The Republic of Ireland After 2000. The Icarus Complex*, ESRI Working Paper No. 88, The Economic and Social Research Institute ESRI, Dublin;

FORFÁS (1998), *Broadband Telecommunication Investment in Ireland* (www.forfas.ie/report/bband.htm);

FUENTE A. DE LA, VIVES X. (1997), *The Sources of Irish Growth*, CEPR Discussion Paper Series No. 1756, Centre for Economic Policy Research CEPR, London;

GILBERT M. (1999), "Le leggi Bassanini: una tappa intermedia nella riforma del governo locale", in *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, a cura di D. Hine e S. Vassallo, Il Mulino, Bologna;

GUIMARÃES P., FIGUEIREDO O., WOODWARD D. P. (1997), *A Regional Analysis of Foreign Direct Investment in Portugal*, documento presentato a The Regional Science Association 37th European Congress, Rome (http://129.252.193.101/wpapers/d97003.pdf);

GUISINGER S. (1992), "Rhetoric and Reality in International Business. A Note on the Effectiveness of Incentives", in *Transnational Corporations*, Vol. 1, No. 2, August;

INDUSTRIAL DEVELOPMENT AGENCY IDA (1998), *Annual Report 1997* (www.idaireland.com/annual/annu97/index.htm);

INTERNATIONAL MONETARY FUND IMF (1998), *IMF Concludes Article IV Consultation with Portugal*, Public Information Notice (PIN) No. 98/82 (www.imf.org/external/np/sec/pn/1998/pn9882.htm);

INVEST IN FRANCE AGENCY, DATAR, Ambassade de France (1998), *Dossier d'informazione*, Datar Italia, Milano;

INVEST IN FRANCE MISSION, DATAR, UNCTAD, Arthur Andersen (1998), "International Investment: Towards the Year 2002", United Nations, Paris and Geneva;

INVEST IN FRANCE NETWORK (1999), *Press Release*, 31 agosto (www.investinfrance.org);

INVESTIMENTOS, COMÉRCIO E TURISMO DE PORTUGAL ICEP (www.icep.pt);

INVESTIMENTOS, COMÉRCIO E TURISMO DE PORTUGAL ICEP, *Investing in Portugal* (www.portugal.org/investing/index.html);

IRISH ECONOMIC DATA (www.irish-trade.ie);

IRISH MINISTRY FOR COMMERCE, SCIENCE AND TECHNOLOGY-DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE & EMPLOYMENT (1996), *The White Paper on Science, Technology and Innovation,* Government Publications, Dublin (ftp://ftp.cordis.lu/pub/irish/docs/whitepa.doc);

IRISH MINISTRY FOR COMMERCE, SCIENCE AND TECHNOLOGY-DEPARTMENT OF ENTERPRISE, TRADE AND EMPLOYMENT (1998), *Annual Report 1997*, Government Publications, Dublin;

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA ISTAT (1999), *La ricerca e sviluppo in Italia nel periodo 1997-99*, Statistiche in breve del 2 dicembre 1999 (www.istat.it/Anotizie/Aaltrein/statinbrev/ricesvil99/ricesvil.htm);

ISTITUTO NAZIONALE DI STATISTICA ISTAT, Istituto nazionale per il commercio estero ICE (1999), *Commercio estero e attività internazionali delle imprese 1998, Vol. 1, Merci, servizi, investimenti diretti*, ISTAT e ICE, Roma;

ISTITUTO NAZIONALE PER IL COMMERCIO ESTERO ICE (1998), *Rapporto sul commercio estero 1998*, ICE, Roma;

ISTITUTO PER LO SVILUPPO DELLA FORMAZIONE DEI LAVORATORI ISFOL (1999), *Rapporto Isfol 1999* (www.isfol.it/isfol/dnload/rapp99.pdf);

Italia Multinazionale (1999 e 1998), vari mesi;

KEANE M. (1997), "Rural and Local Development in Ireland: Exploring the Theory-Practice Interface", in *Regional Studies*, Vol. 31, No. 2, April, pp. 173-178;

KILLEN L., RUANE F. (1998), *The Regional Dimension of Industrial Policy and Performance in the Republic of Ireland*, TEP Policy Paper No. 98/3, Trinity College Department of Economics, Dublin (www.economics.tcd.ie/tep/983p.pdf);

KINSELLA R. (1997), "SME Policy in Ireland. Sharing the Experience with SADC", in *SME Development in the EU-SADC Context: Experience, Instruments and Perspectives*, European Commission, Italian Ministry of Foreign Affaires, IPALMO, Roma

LYONS B., MCCLOUGHAN P. (1998), "Uncle Sam's Ireland: The Nature and Impact of Foreign Multinationals on the Economy of the Republic of Ireland", in *Inward Investment, Business Finance and Regional Development*, a cura di S. Hill e B. Morgan, MacMillan Business, London;

MARIOTTI S. (1999), "L'internazionalizzazione dell'industria italiana", in *L'industria*, n. 2, aprile-giugno;

MARIOTTI S., MUTINELLI M. (1999), "Gli investimenti diretti esteri nel Mezzogiorno: il passato e le tendenze attuali", in *L'industria*, n. 2, aprile-giugno;

MARIOTTI S., PISCITELLO L. (1994), "Le determinanti dei differenziali di attrazione territoriale degli investimenti diretti esteri in Italia", in *L'industria*, n. 2, aprile-giugno;

MAYER T., MUCCHIELLI J. L. (1999), *Agglomeration, Home Country Effect and Promotion Policies: A Study of FDI in France*, IAI-CER Research Project, mimeo;

MEYLER A. (1998), *Technology and Foreign Direct Investment in Ireland*, TEP Technical Paper No. 98/10, Trinity College Department of Economics, Dublin (www.economics.tcd.ie/tep/tp9810.htm);

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999), "La politica di sviluppo del Mezzogiorno", in *Documento di programmazione economico-finanziaria 2000-2003* (www.tesoro.it/Docu/1999/pdf/DPEF_2000-2003/Dpef2000-2003.pdf);

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999), *Programma di sviluppo del Mezzogiorno*, Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione, settembre;

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1998), *Cento idee per lo sviluppo. Schede di programma 2000-2006*, a cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e di coesione (http://www.tesoro.it/Docu/1999/html/aree/area_sviluppo_e_intervento/100_idee_per_lo_sviluppo/100ideedoc.pdf);

MOLINARI G. (1998), "Sole a Mezzogiorno: segni e propensioni all'industrializzazione. Primi esiti di una campagna di ricerche", in *Rivista di politica economica*, a. 88, n. 10-11, ottobre-novembre, pp. 403-429;

MUCCHIELLI J. L. (1997), *Multinationales et mondialisation*, Éditions du Seuil, Paris;

MURRAY R. (1992), "Le politiche nazionali e regionali per lo sviluppo di sistemi economici locali nei paesi europei", in *Il ritardo dei Sud*, a cura di N. Novacco, F. Angeli, Milano;

MUTINELLI M. (1999), "Le partecipazioni delle imprese italiane in imprese industriali all'estero", in *Italia multinazionale 1998*, a cura di R. Cominotti, S. Mariotti, M. Mutinelli, Documenti CNEL n. 17, CNEL, Roma;

NAPOLETANO R. (1999), "La morte di una illusione", in *Il Sole-24 Ore*, 12 dicembre;

NATIONAL ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL NESC (1998), *Sustaining Competitive Advantage*, Proceedings of NESC Seminar, NESC, Dublin;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1999), *Economic Survey of France*, OECD, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1999), *Economic Survey of Ireland*, OECD, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1997), *Economic Surveys 1996-1997 - Ireland*, OECD, Paris;

Organisation for Economic Co-operation and Development OECD (1996), *Examens de l'OCDE sur l'IDE: France*, OCDE, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1996), *Economic Surveys 1995-1996 - Portugal*, OECD, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1994), *Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger: Irlande*, OCDE, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1994), *Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger: Portugal*, OCDE, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD (1993), *Industrial Policy in OECD Countries - Annual Review*, OECD, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD - Centre for Educational Research and Innovation CERI (1999), *Education Policy Analysis*, OECD, Paris;

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT OECD - Centre for Educational Research and Innovation CERI (1998), *Education at a Glance. OECD Indicators*, OECD, Paris;

OSSERVATORIO DELLE POLITICHE REGIONALI (1996), "Gli incentivi alle imprese nel Mezzogiorno: confronti internazionali e valutazioni", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a 10, n. 2;

OUEST ALTANTIQUE (www.ouest-atlantique.org);

PAGANETTO L., a cura di (1997), *Mezzogiorno e Mezzogiorni d'Europa*, ricerca del Centro di studi internazionali per l'economia e lo sviluppo CEIS, Il Mulino, Bologna;

PARLEMENT EUROPÉEN (1999), *Les districts industriels italiens. Un défi ou une opportunité pour l'Union européenne*, Document de travail-Série politique régionale REGI-107, Parlement européen, Luxembourg;

PERRUCCI A. (1993), "Integrazione economica europea ed investimenti diretti esteri", in *Rivista internazionale di scienze economiche e commerciali*, n. 6-7, giugno-luglio;

PISCITELLO L. (1997), "La politica di promozione e sostegno degli investimenti esteri in Italia", in *Per una politica economica estera dell'Italia nell'era della competizione globale*, a cura di G. Bonvicini e P. Guerrieri, Mediocredito Centrale, Roma;

PORTO M. C. L. (1991), "European Integration and Regional Development Policy in Portugal", in *Issues in Contemporary Economics*, vol. 2, a cura di M. Nerlove, MacMillan, London;

RAINES P., BROWN R., a cura di (1999), *Policy Competition and Foreign Direct Investment in Europe*, ricerca del European Policies Research Centre, Aldershot, Ashgate;

RAINES P., WISHLADE F. (1997), "Cross-European Perspectives on the Use and Control of Financial Incentives in Foreign Investment Promotion", in *Regional Governance and Economic Development*, a cura di M. Danson, Pion, London;

RAINES P., WISHLADE F. (1996), "Incentivi regionali e investimenti diretti esteri", in *Rivista economica del Mezzogiorno*, a. 10, n. 2;

ROPER S. (1998), "The Principles of the *New Competition*: An Empirical Assessment of Ireland's Position", in *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 16, No. 3, pp. 363 - 372;

RUANE F., GÖRG H. (1997), *Reflections on Irish Industrial Policy towards Foreign Direct Investment*, TEP Policy Paper No. 97/3, Trinity College Department of Economics, Dublin (www.economics.tcd.ie/TEP/pp973.htm);

RUANE F., GÖRG H. (1997), "The Impact of Foreign Direct Investment on Sectoral Adjustment in the Irish Economy", in *National Institute Economic Review*, No. 160, April, pp. 76-86;

SANNA-RANDACCIO F. (1999), *La globalizzazione e gli investimenti diretti: verso un nuovo protezionismo?*, Università di Roma "La Sapienza", Roma;

SENATO DELLA REPUBBLICA, X COMMISSIONE PERMANENTE (1999), *Indagine conoscitiva sulle imprese multinazionali con sede in Italia*, Senato della Repubblica, Roma;

SIMÕES V.C. (1992), "European Integration and the Pattern of FDI Inflow in Portugal", in *Multinational Investment in Modern Europe*, a cura di J. Cantwell, Edward Elgar Publishing, Aldershot;

SVIMEZ (1996), *Gli interventi nelle aree depresse del territorio nazionale*, a cura di M. Annesi M. e Piazza, Il Mulino, Bologna;

SVIMEZ (1996), *Rapporto 1996 sui Mezzogiorni d'Europa*, Il Mulino, Bologna;

SYRETT S. (1995), "Local Economic Development in Peripheral Rural Areas", in *An Enlarged Europe. Regions in Competition?*, a cura di S. Hardy, M. Hart, L. Albrechts, A. Katos, J. Kingsley Publishers, London;

TRIGILIA C. (1999a), "E' mancata una scelta", in *Affari & Finanza*, 22 novembre;

TRIGILIA C. (1999b), "Il Mezzogiorno in cammino e la politica zoppa", in *Il Mulino*, n. 385, settembre-ottobre;

TRIULZI U. (1999), "Il Sistema Italia si presenta", in *Politica internazionale*, gennaio/aprile;

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT UNCTAD (1999), *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, United Nations, New York and Geneva;

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT UNCTAD (1998), *World Investment Report 1998. Trends and Determinants*, United Nations, New York and Geneva;

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT UNCTAD (1997), *Survey of Best Practices in Investment Promotion*, United Nations, New York and Geneva;

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT UNCTAD (1996), *Incentives and Foreign Direct Investment*, Current Studies-Series A No. 30, United Nations, New York and Geneva;

VIESTI G. (1997), *Le esportazioni dei sistemi italiani di piccola e media impresa*, Quaderni di ricerca n. 3, Istituto nazionale per il commercio estero ICE, Roma;

WISHLADE F. (1999), *Foreign Direct Investment Policy in Portugal*, IAI-CER Research Project, mimeo;

YUILL D., BACHTLER J., WISHLADE F., a cura di (1996), *European Regional Incentives 1996-97*, annuario del European Policies Research Centre, 16a ed., Bowker Saur, London.

INTERNAZIONALIZZAZIONE E POLITICHE DI DIFFUSIONE TECNOLOGICA NEL NUOVO CONTESTO DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO: ANALISI E PROPOSTE PER IL MEZZOGIORNO

1. - Introduzione

Due fatti contrastanti caratterizzano lo sviluppo del Mezzogiorno nel corso degli anni novanta. Da una parte, e si tratta di un elemento positivo, l'aumento della capacità di esportare; dall'altra, ed in questo caso siamo di fronte ad un fenomeno con valenza negativa, l'accentuarsi dei divari di crescita rispetto al resto d'Italia e d'Europa. La descrizione del Mezzogiorno come un'economia in bilico, fra il rischio di un impoverimento e l'opportunità di un balzo decisivo nello sviluppo, favorito anche da una maggiore proiezione sui mercati esteri, è d'altronde alla base delle analisi e dei documenti programmatici elaborati dal Dipartimento per le politiche di coesione del Ministero del Tesoro[2]. L'evidenza riprodotta in questi documenti illustra come, in un periodo durante il quale il valore delle esportazioni del Mezzogiorno è raddoppiato, con un tasso medio annuo di incremento superiore di due punti rispetto alla media nazionale (12,6 contro 10,6%), il reddito medio per abitante sia rimasto al di sotto del 70% del riferimento comunitario, mentre la produttività dell'industria manifatturiera si è ridotta di 5 punti rispetto al resto d'Italia.

Dunque, lo sforzo di proiezione sui mercati esteri del Mezzogiorno non si è finora tradotto nell'avvio di un nuovo processo di convergenza nei livelli di reddito e produttività. Fra le ragioni che possono spiegare l'assenza di convergenza vi è il permanere di forti divari nella dotazione di

[1] Gli autori ringraziano il Dr. Alessandro Scorpioni per l'assistenza fornita alla ricerca

[2] Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica (1999a, 1999b). Un'analisi dettagliata sull'andamento delle esportazioni meridionali è nel primo capitolo di questa ricerca. Sulle ragioni che hanno portato ad arrestare il processo di convergenza si veda anche Svimez, *Rapporto sull'economia meridionale*, Il Mulino, Bologna, vari anni.

tecnologia e nel grado di diffusione della stessa. Proprio questa arretratezza tecnologica potrebbe presto tradursi in uno svantaggio competitivo tale da interrompere la favorevole tendenza delle esportazioni meridionali e da ostacolare l'intero percorso di internazionalizzazione dell'economia del Mezzogiorno. Un'insufficiente dotazione del fattore tecnologico potrebbe infatti cristallizzare la specializzazione del sistema industriale meridionale su settori tradizionali e fortemente dipendenti dalla competitività di prezzo. Un'evoluzione certo non auspicabile, alla luce della definitiva stabilizzazione dei tassi di cambio intra-europei e della crescente apertura al commercio mondiale di paesi a basso costo del lavoro.

Obiettivo di questo capitolo della ricerca è di esplorare il legame fra la capacità di esportare del Mezzogiorno e la sua dotazione di tecnologia. Riferendosi ai canali di diffusione tecnologica individuati dalla letteratura, nonché all'apparato legislativo oggi esistente in Italia, si tenta in particolare di sviluppare una proposta di intervento che renda stringente - e vincente - il collegamento fra un aumento della propensione ad innovare ed una più forte penetrazione sui mercati esteri. L'ottica di *policy* che impronta il capitolo impone di considerare diversi aspetti.

Innanzitutto, è utile verificare quale sia la relazione statistica fra la dotazione di tecnologia del Mezzogiorno e la sua capacità di esportare. A questo argomento è dedicata la prima parte dell'analisi, che si articola in tre paragrafi. In particolare, nel paragrafo 2.1 si offre una brevissima rassegna per ricordare come la letteratura abbia legato i temi della specializzazione internazionale, della dotazione di tecnologia e della convergenza dei redditi e della produttività. Il paragrafo 2.2 considera l'evidenza statistica disponibile sulla dotazione tecnologica del Mezzogiorno. Il paragrafo 2.3 offre una ricostruzione quantitativa del nesso fra tecnologia e capacità di esportare in Italia e nel Mezzogiorno.

In secondo luogo, è necessario inquadrare le politiche per la diffusione di tecnologia nel Mezzogiorno all'interno di quelli che sono oggi i principali indirizzi dell'intervento pubblico a favore dell'industria. La seconda parte del lavoro è dunque dedicata ad una ricognizione di specifici temi di politica industriale. Il paragrafo 3.1 considera allora gli strumenti utilizzati per la diffusione dell'innovazione nel Mezzogiorno. Il paragrafo 3.2 richiama le proposte di intervento contenute nella programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006. Il paragrafo 3.3 offre alcune riflessioni su pregi e limiti dell'impostazione della politica industriale italiana.

Nella terza parte del capitolo vengono invece considerati i temi del decentramento amministrativo, facendo il punto sullo stato di avanzamento di un processo che innova radicalmente il quadro istituzionale della politica per l'industria.

Infine, la quarta e ultima parte del capitolo contiene alcune proposte di intervento, volte a favorire la diffusione della tecnologia come fattore di competitività del Mezzogiorno sui mercati esteri. Elemento peculiare di tali proposte è il tentativo di individuare strumenti che rispondano tanto all'opportunità di recuperare un potere di indirizzo alle autorità di politica economica, che alla necessità di disegnare strumenti coerenti con il processo di decentramento in corso.

2. - Divario tecnologico, specializzazione internazionale e processi di convergenza: la posizione del Mezzogiorno

2.1 - *Alcune indicazioni della letteratura*

Non è certo obiettivo di questo lavoro fornire una rassegna completa dell'ampia letteratura esistente in tema di innovazione tecnologica e commercio internazionale. Alcuni risultati devono comunque essere richiamati, al fine di meglio impostare l'analisi che segue. Più in dettaglio, due aspetti appaiono importanti per gli obiettivi della nostra ricerca: il ruolo del progresso tecnico nel favorire la modifica dei modelli di specializzazione, e attraverso questa via il processo di convergenza dei redditi e della produttività; il rilievo delle esternalità - o *spillover* - generate dall'innovazione come canale di diffusione del progresso tecnico fra aree geograficamente vicine.

Per quanto riguarda il primo punto, è sufficiente rammentare come l'introduzione dell'ipotesi di endogenità del progresso tecnico all'interno dei modelli di specializzazione internazionale abbia ribaltato l'originaria conclusione krugmaniana, che associava al trasferimento tecnologico da una regione più ricca ad una più povera il progressivo ricomporsi dei differenziali di reddito (Krugman 1979). Laddove si consideri la natura endogena del progresso tecnico, la convergenza dei redditi cessa infatti di essere una conseguenza spontanea degli iniziali divari nella dotazione tecnologica. Al contrario, la componente cumulativa dell'innovazione porterebbe nel tempo ad un approfondimento dei differenziali di ricchezza e produttività e ad una cristallizzazione delle specializzazioni sul mercato mondiale[3].

[3] La natura endogena del progresso tecnico può essere giustificata sia sulla base dei diversi processi di apprendimento interni alle imprese (*learning by using, by doing, by searching*), che in relazione alla diversa abilità delle stesse imprese nel ricevere, elaborare e assimilare le conoscenze tecnologiche provenienti dall'ambiente produttivo esterno

Con riferimento ai cosiddetti *spillover*, analisi recenti gettano dubbi sulla loro efficacia come veicolo di diffusione dell'innovazione tecnologica. In Paci e Pigliaru (1999) si rileva, per esempio, come in Europa la presenza di *spillover* fra regioni contigue non impedisca una forte concentrazione settoriale dell'attività innovativa, lungo le linee di un tipico modello centro-periferia. Nello specifico, le regioni caratterizzate da un'elevata propensione all'innovazione risultano essere la Germania, la parte meridionale della Gran Bretagna, la Francia centrale e l'Italia settentrionale. Nella maggior parte delle regioni appartenenti all'Europa meridionale, la diffusione del progresso tecnico resta invece modesta. Ne possiamo dedurre che le esternalità connesse all'innovazione non sono comunque tali da colmare i divari esistenti nei livelli di progresso tecnico delle singole regioni o in raggruppamenti di esse. Risultati analoghi sono ottenuti da Padoan e altri (Padoan, Parascandolo 1999) che, utilizzando le tecniche della *cluster analysis,* mostrano come gli *spillover* tecnologici giochino un ruolo importante nei processi di convergenza solo se considerati all'interno di gruppi di regioni con strutture economiche già omogenee fra loro e comunque caratterizzate da un'avanzata specializzazione produttiva[4]. Anche nell'analisi di Padoan (1996), gli effetti di diffusione regionale dell'innovazione risultano piuttosto contenuti e, fra i paesi europei, rilevanti per la sola Germania. Quest'ultimo lavoro evidenzia inoltre il carattere settoriale, oltre che territoriale, della diffusione tecnologica, mostrando però come, nel caso del nostro paese, effetti importanti si rilevino solo per il comparto automobilistico e dell'industria aerospaziale (tabella 1).

Entrambi gli aspetti che abbiamo richiamato valgono a sottolineare il potenziale ruolo dell'innovazione nel favorire il riavvicinamento fra re-

(apprendimento da imitazione e da cooperazione). Su questi argomenti, vedi Brockhoff (1997). Fra i tanti contributi che hanno introdotto il concetto di progresso tecnico endogeno all'interno dei modelli di commercio internazionale, si vedano: Cimoli (1988); Dosi, Pavitt, Soete (1990); Verspagen (1993). Naturalmente, vi è uno stretto legame fra queste analisi e la teoria della crescita endogena. Su quest'ultimo argomento, si veda ad esempio Romer (1990).

[4] Secondo l'analisi svolta da questi autori, la tendenza delle regioni europee a convergere verso uno stesso livello di reddito pro-capite sarebbe assai lenta. Sembra emergere, piuttosto, un processo di convergenza condizionale di gruppi di regioni, appartenenti a paesi diversi ma simili per struttura produttiva, verso distinti equilibri di lungo periodo. Si tratta del fenomeno dei cosiddetti "club di convergenza", in base al quale l'appartenenza di ciascuna regione ad un particolare gruppo, caratterizzato da un determinato livello strutturale di sviluppo e di occupazione, condiziona fortemente il processo di convergenza delle principali variabili macroeconomiche verso livelli simili per le diverse aree.

Tabella 1: Integrazione tecnologica: effetto regione ed effetto settore

	Germania	Francia	Italia	Regno Unito	Giappone
Regione	XX	X	X	X	X
Tessile				X	XX
Veicoli a motore	XX	XX	XX	XX	
Aerospaziale	X		XX		
Chimica					
Elettronica	XX	XX		X	
Meccanica	X				XX

X = effetto regionale debole; XX = effetto regionale forte.

Fonte: Padoan (1996).

gioni con diversi livelli iniziali di reddito. Allo stesso tempo, i contributi a cui si è fatto riferimento consentono di ritenere improbabile l'avvio di processi spontanei di convergenza regionale, a causa sia della natura endogena del progresso tecnico, sia della limitata rilevanza degli *spillover* come canale di diffusione tecnologica verso le regioni periferiche. Sono proprio questi due aspetti - il rilievo del progresso tecnico nei processi di convergenza e l'assenza di tendenze spontanee verso il riequilibrio dei differenziali di reddito - che giustificano l'impostazione di politiche economiche volte a favorire la diffusione settoriale e territoriale dell'innovazione tecnologica e, attraverso questa, l'innesco dei meccanismi di *catching-up*. In quest'ottica si muove lo stesso Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (PSM), che identifica nel livello dell'innovazione tecnologica una delle "variabili di rottura" con cui verificare l'efficacia della nuova programmazione e la sua capacità di indurre un balzo nello sviluppo delle regioni meridionali. Le simulazioni contenute nel PSM attribuiscono, in particolare, ad un rapido progredire dell'innovazione

tecnologica circa il 10 per cento delle esternalità complessive attese dal programma[5] (tabella 2).

2.2 - *La dotazione di risorse scientifiche e tecnologiche del Mezzogiorno*

La dotazione di risorse scientifiche e tecnologiche del Mezzogiorno appare inadeguata, tale da determinare ritardi e incertezze nei processi di innovazione e di diffusione tecnologica. All'ampliamento del divario tecnologico rispetto al Nord hanno concorso inoltre le inadeguatezze delle scelte di politica economica compiute nel passato.

Secondo gli ultimi dati disponibili, nel 1996 l'ammontare della spesa in R&S effettuata nel Mezzogiorno è stata infatti pari allo 0,63% del Pil, mentre a livello nazionale si rilevava, nello stesso anno, un indice pari all'1,02%[6]. Tali valori appaiono assai lontani non soltanto rispetto a quelli evidenziati negli Stati Uniti (2,5%) e in Giappone (2,8%), ma anche rispetto alla media europea (1,8%). Informazioni più dettagliate sulla R&S nel Mezzogiorno sono riportate, con riferimento al solo sistema delle imprese, nella tabella 3. Su circa 10.247 miliardi spesi in R&S nell'intera economia nazionale, il Sud ha contribuito con una quota di poco superiore all'8%. Al di là di tale valore medio, si evidenziano significative differenze tra le regioni del Nord del Mezzogiorno (Abruzzo, Campania, Puglia), che esibiscono quote comprese tra l'1,3 e il 2,9%, e le restanti regioni del Sud, che mostrano quote inferiori allo 0,5%. Proporzioni analoghe si riscontrano osservando i dati relativi al personale impiegato in R&S (cfr. ancora tabella 3), che evidenziano come su circa 61.000 addetti rilevati in Italia, nel Sud operino poco più di 5.000 unità (8,6%).

I valori assunti dagli indicatori regionali di R&S si riflettono nei dati relativi all'indagine Istat sull'innovazione tecnologica, il cui detta-

[5] Nel PSM si ipotizza che il livello dell'innovazione tecnologica del Mezzogiorno, misurata da un indice che somma la spesa per ricerca e sviluppo e il numero di brevetti (vedi oltre), possa aumentare in virtù degli interventi programmatici di un ammontare compreso fra il 43 e l'88 per cento. Vedi Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, "Programma di Sviluppo del Mezzogiorno", cit., capitolo 4. Per una completa descrizione del modello di simulazione, si veda il capitolo 4 del *Documento di valutazione ex-ante* che accompagna il PSM.

[6] L'evidenza riportata è ripresa dal Programma Operativo Nazionale per le Regioni dell'Obiettivo 1 (PON), elaborato, con riferimento al periodo 2000-2006, dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica (MURST), nell'ambito dell'attuale fase di programmazione dei fondi strutturali.

Tabella 2: Contributi alla crescita cumulata, rispetto allo scenario tendenziale: 2000-2006

VOCI	Esternalità basse			Esternalità alte		
	crescita cumulata delle esternalità (*)	effetto delle esternalità		crescita cumulata delle esternalità (*)	effetto delle esternalità	
		contributo alla crescita	composizione percentuale dei contributi		contributo alla crescita	composizione percentuale dei contributi
Crescita aggiuntiva		13,5	100,0		21,1	100,0
Contributi alla crescita cumulata:						
Effetto diretto investimenti pubblici (meccanismo endogeno)		5,1	37,8		5,1	24,2
Esternalità:						
Capacità di attrazione dei consumi turistici	32,8	0,9	6,7	55,2	1,5	7,1
Capacità di attrazione di investimenti esteri	111,7	1,2	8,9	167,0	1,8	8,5
Capacità di offrire lavoro regolare	–2,5	1,2	8,9	–3,8	2,0	9,5
Capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività	12,1	0,6	4,4	21,1	1,2	5,7
Capacità innovativa	51,4	1,0	7,4	124,3	2,3	10,9
Capacità di sviluppo dei servizi alle imprese	8,2	1,3	9,6	13,6	2,3	10,9
Capacità di sviluppo dei servizi sociali	12,6	0,5	3,7	23,4	1,0	4,7
Capacità di finanziamento	–11,9	0,4	3,0	–42,9	1,0	4,7
Condizioni di legalità e coesione sociale	–8,7	0,9	6,7	–12,4	1,3	6,2
Effetti di interazione	–	0,4	3,0	–	1,6	7,6

(*) *Variazioni percentuali del valore degli indicatori delle variabili di rottura descritti nella Tabella 4.1.*

Fonte: Ministero del Tesoro, Piano di Sviluppo del Mezzogiorno (1999).

Tabella 3: Spesa delle imprese per R&S e personale addetto, 1996

Regione	Spesa R&S in milioni di lire	Spesa R&S % su tot. Italia	Personale di R&S in etp	Personale di R&S % su tot. Italia
Abruzzo	282.260	2,9	1.432	2,4
Molise	11.177	0,1	114	0,2
Campania	341.499	3,3	2.162	3,5
Puglia	134.706	1,3	785	1,3
Basilicata	10.755	0,1	62	0,1
Calabria	1.404	0,0	20	0,0
Sicilia	32.838	0,3	449	0,7
Sardegna	38.088	0,4	231	0,4
Totale Mezzogiorno	852.727	8,3	5.255	8,6
Totale Nazionale	10.246.771	100,0	60.915	100,0

Fonte: Istat, 1998.

glio è illustrato nella tabella 4. Nel periodo considerato, l'Italia registrava oltre 7.500 imprese innovatrici (33,1% del campione). L'incidenza delle imprese innovatrici sale al 34,6% nel Centro-Nord (pari a 7.064 imprese), mentre è pari, nel Mezzogiorno, solo al 20,5% (corrispondente a 489 imprese sul totale delle 2.381 rispondenti). Scendendo al dettaglio regionale, la tradizionale spaccatura all'interno del Mezzogiorno non sembra riconfermata. Mentre infatti la Sicilia, appartenente all'area più arretrata del Mezzogiorno, registra un'incidenza di imprese innovatrici superiore alla media meridionale, la Puglia, riconducibile all'area più evoluta, esibisce una percentuale inferiore a tale media. Sostanzialmente in linea con le aspettative appaiono, invece, i dati relativi alle restanti regioni.

Il gap di capacità innovativa accumulato dal Mezzogiorno rispetto al resto del Paese si manifesta, oltre che nella divergenza tra le quote relative al numero delle imprese innovatrici, anche in una diversa ripartizione qualitativa della spesa sostenuta per l'innovazione (tabella 5). Sulla base delle statistiche Istat sulla ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, pubblicate nel 1998, si desume che in Italia il 52,9% delle risorse complessivamente dedicate all'innovazione viene destinato alla spesa in R&S, alla progettazione e al marketing, mentre il restante 47,1% viene investito nell'acquisto di beni capitali. Tale proporzione si inverte nel Mezzogiorno, dove solo il 23,1% dei fondi è indirizzato alle attività a maggiore contenuto di potenziamento tecnologico, mentre il grosso delle risorse disponibili (76,9%) viene ancora assegnato all'acquisto di beni capitali, con picchi superiori all'80 % in Abruzzo-Molise, in Puglia e in Sicilia. La prevalenza della quota destinata all'investimento in beni capitali riflette gli indirizzi della c.d. legge Sabatini, che riceve finanziamenti notevolmente superiori rispetto a quelli stanziati per programmi di politica industriale orientati a sostenere la ricerca e gli avanzamenti tecnologici come, ad esempio, il Fondo speciale per la ricerca applicata e il Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica (vedi paragrafo 5).

Nella tabella 6 troviamo conferma della scarsa presenza, al Sud, di imprese che effettuano innovazioni di solo prodotto e una forte prevalenza di imprese che realizzano innovazioni di prodotto e di processo. La prevalenza di imprese che effettuano simultaneamente innovazioni di prodotto e di processo riguarda tutto il territorio nazionale e riflette il modello di specializzazione italiano. Nelle due macroaree e nell'Italia considerata nel suo complesso, l'incidenza di tale tipologia di impresa è pari al 62 % circa. Significative differenze tra le diverse aree sono invece riscontrate quando le due tipologie di innovazione vengono considerate

Tabella 4: Imprese innovatrici e non innovatrici per Regione (anni 1990-92)

Regioni	Numero imprese			Valori percentuali		
	innovatrici	non innovatrici	Totale	innovatrici	non innovatrici	Totale
Abruzzo-Molise	109	395	504	21,6	78,4	100,0
Campania	144	498	642	22,4	77,6	100,0
Puglia	114	504	618	18,4	81,6	100,0
Basilicata-Calabria	26	113	139	18,7	81,3	100,0
Sicilia	67	251	318	21,1	78,9	100,0
Sardegna	29	131	160	18,1	81,9	100,0
Totale Mezzogiorno	**489**	**1.892**	**2.381**	**20,5**	**79,5**	**100,0**
Totale Centro-Nord	**7.064**	**13.342**	**20.406**	**34,6**	**65,4**	**100,0**
Totale Nazionale	**7.553**	**15.234**	**22.787**	**33,1**	**66,9**	**100,0**

Fonte: Indagine sull'innovazione tecnologica nelle imprese industriali anni 1990-92 Istat.

Tabella 5: Ripartizione regionale per tipo di spesa sostenuta per l'innovazione

Regione	R&S, Progettazione, Marketing		Investimenti in beni capitali		Totale
	Mln di lire	% su tot. regionale	Mln di lire	% su tot. regionale	
Abruzzo-Molise	126,7	17,2	608,1	82,8	734,8
Campania	329,3	27,5	867,5	72,5	1.196,80
Puglia	117,2	16,3	604,1	83,7	721,3
Calabria-Basilicata	16,1	30,1	37,5	69,9	53,6
Sicilia	74,9	18,2	337,1	81,8	412,1
Sardegna	97,6	52,7	87,4	47,3	185
Italia	**11.424,50**	**52,9**	**10.189,90**	**47,1**	**21.614,40**
Mezzogiorno	**761,8**	**23,1**	**2.541,80**	**76,9**	**3.303,70**
Centro-Nord	**10.662,70**	**58,2**	**7.648,10**	**41,8**	**18.310,70**

Fonte: Istat, Statistiche sulla ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, 1998.

Tabella 6: Imprese innovative per tipo di innovazioni introdotte e per Regione

Regione	% Imprese innovatrici	Tipo di innovazioni			Totale
	su tot. impr.	solo prodotto	solo processo	processo e prodotto	
Abruzzo-Molise	21,6	15,6	24,8	59,6	100,0
Campania	22,4	10,4	20,8	68,8	100,0
Puglia	18,4	7,9	25,4	66,7	100,0
Calabria-Basilicata	18,7	11,5	38,5	50,0	100,0
Sicilia	21,1	17,9	32,8	49,3	100,0
Sardegna	18,1	10,4	24,1	65,5	100,0
Italia	**33,1**	**17,0**	**20,4**	**62,6**	**100,0**
Mezzogiorno	**20,5**	**13,4**	**24,6**	**62,0**	**100,0**
Centro-Nord	**34,6**	**17,3**	**20,0**	**62,7**	**100,0**

Fonte: Istat, Statistiche sulla ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, 1998.

separatamente. Tale disaggregazione evidenzia, per le imprese meridionali, un orientamento all'innovazione di solo processo più marcato rispetto al Nord, che invece mostra una quota più elevata del Sud nell'innovazione di solo prodotto.

Un più completo dettaglio sulle fonti da cui le imprese innovative derivano le conoscenze necessarie è illustrato nella tabella 7, in cui tali fonti vengono anche ripartite per regione. Ciò che emerge è che, nel Mezzogiorno, il dato relativo alla presenza di legami con le strutture pubbliche di ricerca, incluse le Università, è vicino alla media nazionale: a tale fonte di conoscenza fanno ricorso circa un terzo delle imprese innovative. A livello delle singole regioni, la Sicilia è l'unica nella quale tali legami appaiono poco rilevanti (anche se il recente insediamento della *Nokia* di Catania si è caratterizzato proprio per una forte sinergia tra imprenditoria e Università), mentre la Sardegna esibisce un valore notevolmente superiore alla media nazionale. Inoltre, la più bassa incidenza di fornitori, clienti e concorrenti (con l'eccezione dell'Abruzzo-Molise) rispetto alla media italiana indica una limitata capacità di sfruttare le relazioni di mercato come veicoli di diffusione tecnologica.

2.3 - *Innovazione e competitività nelle regioni meridionali: un'analisi empirica*

Per valutare il ruolo dell'innovazione tecnologica sui processi di internazionalizzazione nel Mezzogiorno, è necessario dotarsi di uno schema analitico che colleghi, a livello regionale, gli indicatori di innovazione e competitività. Un utile riferimento a questo riguardo è costituito dal lavoro di Iammarino-Prisco-Silvani (1999). Sulla base dell'ipotesi di "causazione circolare" fra produzione, innovazione tecnologica e capacità esportativa, il lavoro illustra le relazioni che emergono tra la concentrazione settoriale della produzione e dell'innovazione e le modalità del contributo dell'innovazione alle *performance* esportative regionali.

Gli autori propongono una misura di specializzazione tecnologica definita come segue:

$$ISRI=(I_{ij}/\Sigma I_{ij})/(I_{Ij}/\Sigma I_{Ij})$$

$$\text{per } i=1,2,....,17$$

$$j=1,2,.....,10$$

dove I_{ij} è il numero delle imprese innovatrici della regione i-esima nel settore j-esimo e I_I è il totale delle imprese innovatrici italiane (7.553,

Tabella 7: Fonti di innovazione per Regione (% di imprese)

Regioni	Funzioni interne	Fornitori	Clienti	Concorrenti	Università ed istituz. pubbl. di ricerca	Soc. di servizi e consulenza	Brevetti	Confe-renze e fiere	Altro
Abruzzo-Molise	84,4	94,5	84,4	62,4	34,9	47,7	25,7	78,0	12,8
Campania	84,0	88,2	73,6	63,9	39,6	54,2	23,6	77,1	13,9
Puglia	84,2	83,3	76,3	64,0	37,7	49,1	24,6	79,9	9,6
Calabria-Basilicata	92,3	88,5	69,2	50,0	34,6	65,4	15,4	88,5	15,4
Sicilia	85,1	74,6	61,2	50,7	26,9	34,6	22,4	71,6	14,9
Sardegna	86,2	82,8	55,2	48,3	48,3	48,3	27,6	69,0	13,8
Italia	**87,0**	**90,3**	**77,8**	**68,9**	**36,8**	**49,6**	**28,4**	**83,1**	**9,6**

Fonte: Istat, Statistiche sulla ricerca scientifica e l'innovazione tecnologica, 1998.

come risulta dall'indagine Istat sull'innovazione tecnologica del 1990-92). Calcolando le sommatorie che compaiono nei denominatori rispetto ai j settori manifatturieri considerati, si ottiene per ciascuna delle i regioni italiane un indice di specializzazione tecnologica. Su questo indicatore, così come sulle distribuzioni regionali del valore aggiunto e dell'occupazione, si è calcolato l'indice di concentrazione del Gini.

Nella tabella 8 viene presentato il dettaglio degli indici di concentrazione settoriale, calcolati a livello regionale. E' possibile osservare quanto segue. La concentrazione settoriale dell'innovazione mostra una varianza maggiore rispetto alla concentrazione settoriale del valore aggiunto e dell'occupazione e ciò conferma la forte polarizzazione territoriale del fenomeno innovativo.

Per completare il quadro informativo, abbiamo aggiunto alla tavola originaria presentata nel lavoro di Iammarino et al. (cit.) due colonne, una relativa all'indice della capacità di esportare (misurata dal rapporto tra esportazioni e Pil e ponderata con il corrispondente rapporto nazionale) e l'altra relativa ad un indicatore di intensità tecnologica (ITS), lo stesso utilizzato nel PSM. In tal modo, abbiamo integrato l'evidenza sulla specializzazione settoriale della tecnologia con indicazioni sul livello di internazionalizzazione e di intensità tecnologica di ciascuna regione. L'ITS misura infatti il livello tecnologico della struttura produttiva regionale ed è stato elaborato in Padoan e altri (cit.) sulla base dei dati Eurostat[7] e relativi all'anno 1991. Tale indice è costruito utilizzando una combinazione dei dati di spesa per ricerca e sviluppo (SRS) e del numero di brevetti registrati (BR) per occupato (OCC). In termini analitici esso può essere espresso, con riferimento alla regione i-esima, nel modo seguente:

$$ITS_i=\alpha*(SRS)_i+(1-\alpha)*(BR)_i$$

dove:

$$SRS_i=(SRS_i/OCC_i)/\Sigma(SRS_i/OCC_i)$$

$$BR_i=(BR_i/OCC_i)/\Sigma(BR_i/OCC_i)$$

$$\alpha=std(BR)/[std(SRS)+std(BR)]$$

L'uso dei pesi è giustificato dal fatto che i due addendi della somma presentano deviazioni standard diverse.

[7] Cfr. Eurostat, Banca Dati Regio Nuts 2, vari anni.

Tabella 8: Concentrazione settoriale, capacità di esportare e intensità tecnologica

	Indici di concentrazione settoriale (Gini) - 1992				
	ISRI	VA	Occupazione	Capacità di esportare (1994)	ITS (1991)
PIEMONTE - V. D'AOSTA	0,2394	0,3041	0,3160	1,50	80,9
LIGURIA	0,4253	0,4426	0,4082	0,56	57,5
LOMBARDIA	0,2461	0,2026	0,1880	1,52	78,8
TRENTINO	0,5871	0,2827	0,2869	0,91	21,5
VENETO	0,2145	0,2473	0,2387	1,51	41,6
FRIULI	0,4913	0,4427	0,2122	1,31	57,9
EMILIA	0,2655	0,2983	0,2679	1,27	58,9
TOSCANA	0,3056	0,2778	0,2609	1,27	40,5
UMBRIA	0,3330	0,5096	0,3230	0,59	27,5
MARCHE	0,3972	0,3479	0,2989	1,11	22,3
LAZIO	0,3622	0,3490	0,2971	0,38	71,0
ABRUZZO - MOLISE	0,3347	0,1526	0,1371	0,62	25,6
CAMPANIA	0,3995	0,2647	0,2278	0,39	23,5
PUGLIA	0,4011	0,3027	0,2365	0,44	13,1
CALABRIA - BASILICATA	0,4636	0,4030	0,3422	0,10	11,1
SICILIA	0,5761	0,5212	0,4085	0,24	19,3
SARDEGNA	0,5731	0,4953	0,4297	0,35	18,0

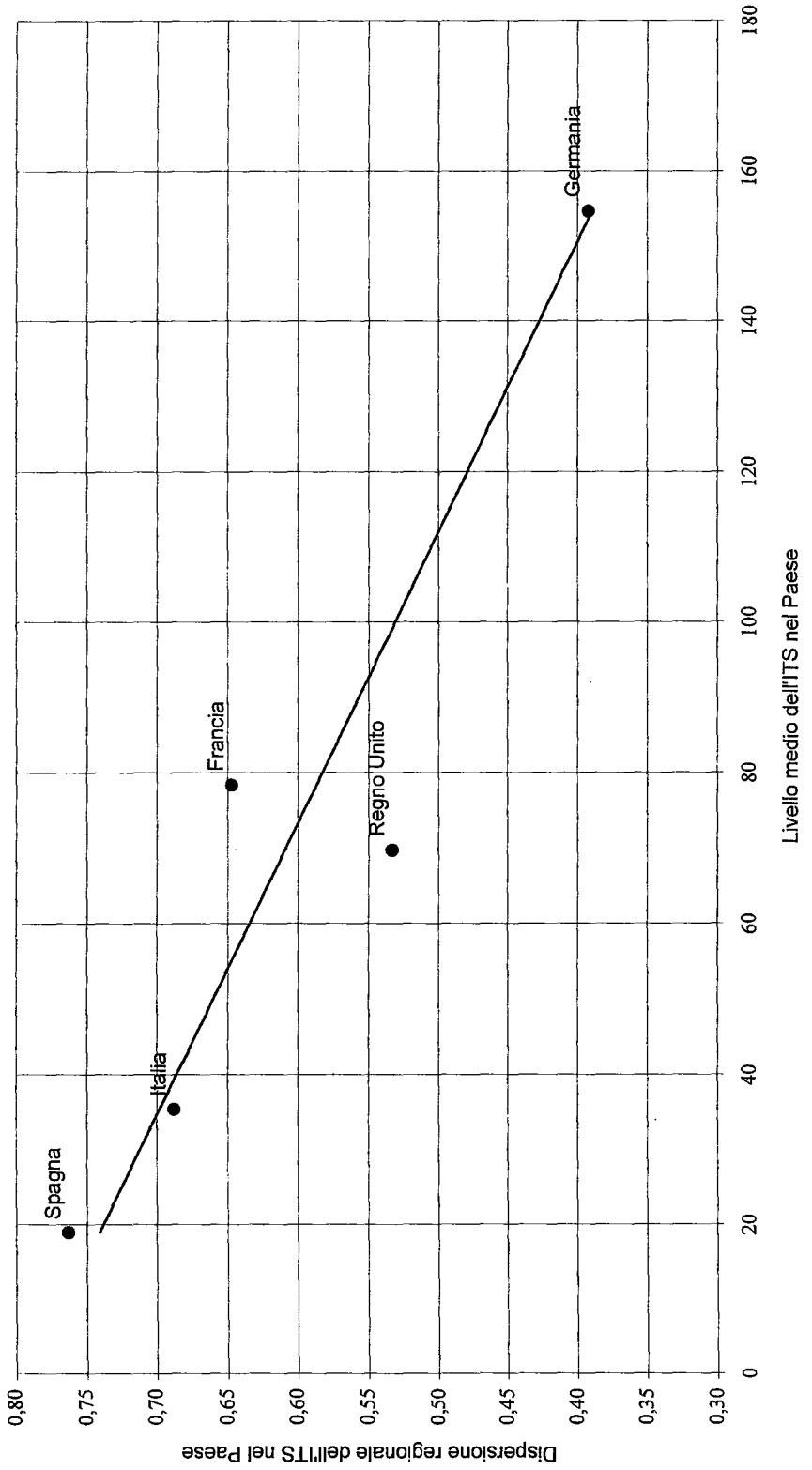
Fonte: Iammarino-Prisco-Silvani (1999) e nostre elaborazioni su dati Istat e Eurostat, vari anni.

Per stabilire un confronto su base europea, nel grafico 1 abbiamo inoltre messo in relazione, per ciascuno dei principali paesi europei, la dispersione regionale dell'ITS (misurata dal coefficiente di variazione) e il corrispondente valore medio dell'indicatore. I più bassi livelli di intensità tecnologica sono evidenziati dalla Spagna e dall'Italia. La Germania presenta, tra i paesi considerati, il livello di ITS più elevato, mentre la Francia e il Regno Unito si trovano in una posizione intermedia, con valori prossimi alla metà di quello rilevato per la Germania. L'andamento del *trend* lineare coglie una netta correlazione negativa tra il livello e il grado di dispersione dell'intensità tecnologica. Infatti, i paesi a minore intensità tecnologica sono quelli nei quali si rileva anche una maggiore variabilità regionale dell'indicatore adottato. Nel caso italiano, il basso livello medio dell'indice di intensità è appunto spiegato anche dalla scarsa presenza dell'innovazione nelle regioni meridionali (cfr. ancora tabella 8). L'indicatore ITS oscilla infatti tra il livello di 11,1, riscontrato nell'area Calabria-Basilicata, e il livello di 80,9, rilevato nell'area Piemonte-Valle d'Aosta. Tra le regioni che presentano un'elevata intensità tecnologica troviamo la Lombardia, il Lazio e l'Emilia Romagna, caratterizzate da livelli elevati del reddito pro-capite e da un modello di specializzazione orientato verso i settori ad elevato valore aggiunto e a forte concentrazione innovativa (macchine, meccanica strumentale, terziario avanzato). Le regioni più arretrate, sia sotto il profilo della dinamica del reddito che della struttura di specializzazione (Calabria-Basilicata, Puglia, Sicilia, Sardegna) evidenziano, invece, valori dell'indicatore più contenuti. Per quanto riguarda l'indicatore di internazionalizzazione, allo squilibrio tra l'area Nord e l'area Sud del paese, sembra associarsi un divario rilevante anche tra le regioni meridionali adriatiche e quelle del resto del Mezzogiorno.

La correlazione tra la specializzazione tecnologica, il livello di internazionalizzazione ed il livello di intensità tecnologica può essere espresso, come in Iammarino et al. (1999), da una matrice di correlazione tra le variabili considerate nella tabella 8. Tale matrice è stata calcolata sia per le 17 regioni italiane che per le sole regioni meridionali[8].Osserviamo i risultati ottenuti.

[8] Per tenere conto del ritardo che ragionevolmente intercorre tra l'introduzione dell'innovazione e l'effetto di internazionalizzazione, i dati relativi alla propensione ad esportare sono relativi al 1994, con un ritardo di due anni rispetto all'introduzione dell'innovazione dichiarata dalle imprese e di tre anni rispetto all'epoca di rilevazione dell'indicatore tecnologico.

GRAFICO 1. MEDIA E DISPERSIONE DELL'ITS NELLE REGIONI EUROPEE



Con riferimento al campione italiano (vedi tabella 9), la capacità di esportare (OPEN) risulta correlata sia con l'ITS che con la concentrazione settoriale dell'innovazione (GINNO). In particolare, essa è correlata positivamente con l'indice di intensità tecnologica e negativamente con il grado di concentrazione settoriale dell'innovazione. Il significato dei segni delle correlazioni tra tali variabili appare evidente. La correlazione positiva tra la capacità di esportare e l'ITS dimostra che la propensione all'internazionalizzazione di ciascuna regione è fortemente condizionata dal livello di intensità tecnologica. La correlazione negativa riscontrata tra la capacità di esportare e la concentrazione settoriale dell'innovazione indica, invece, che la scarsa capacità di *spillover* tecnologico locale si riflette in una scarsa influenza della capacità innovativa nella capacità di export.

Un'evidenza in tal senso può essere tratta anche dal grafico 2, che rappresenta la dispersione, per le regioni italiane, del grado di concentrazione settoriale dell'innovazione e della capacità di esportare. Il diagramma mostra una chiara correlazione negativa tra le due variabili. Le regioni a maggiore grado di concentrazione settoriale dell'innovazione (Calabria-Basilicata, Sardegna, Sicilia) presentano una propensione all'export inferiore a 0,4. Le regioni che, come il Veneto, il Piemonte e la Lombardia, esibiscono un indice di capacità esportativa superiore a 1,4, sono caratterizzate da una concentrazione settoriale dell'innovazione molto contenuta (inferiore a 0,25). Tra le regioni meridionali, l'area che presenta la maggiore propensione all'export è l'Abruzzo-Molise, che esibisce un indice di capacità esportativa superiore a 0,6, a fronte di un grado di concentrazione settoriale dell'innovazione inferiore a 0,35. La diffusione settoriale dell'innovazione tecnologica sembra quindi contribuire alla creazione di un "sistema locale di innovazione" che, determinando l'accrescimento della capacità di *spillover* tecnologico locale, favorisce una maggiore proiezione sui mercati esteri. La concentrazione settoriale dell'innovazione risulta, peraltro, correlata con tutte le altre variabili considerate. In particolare, essa è correlata positivamente sia con la concentrazione settoriale del valore aggiunto (GVA) che con quella degli occupati (GOCC), confermando in tale modo la relazione tra localizzazione settoriale della produzione e delle attività innovative. Il segno negativo della correlazione tra l'ITS e la concentrazione settoriale dell'innovazione evidenzia che un elevato livello di intensità tecnologica si associa a un'elevata diffusione settoriale della specializzazione tecnologica. Considerazioni analoghe possono essere tratte dall'analisi della matrice di correlazione relativa al campione meridionale (tabella 10), in cui si evidenziano, peraltro, alcune difformità rispetto al campione italiano.

Tabella 9: Coefficienti di correlazione per le Regioni italiane

	ITS	GINNO	GVA	GOCC
OPEN	0,6148	–0,6105	–0,4561	–0,4487
ITS		–0,5688	–0,2205	–0,1800
GINNO			0,5797	0,5057
GVA				0,8056

Fonte: Nostre elaborazioni su dati contenuti in Iammarino-Prisco-Silvani (1999) e su dati Istat e Eurostat.

Tabella 10: Coefficienti di correlazione per le Regioni del Mezzogiorno

	ITS	GINNO	GVA	GOCC
OPEN	0,6756	–0,6311	–0,7422	–0,7375
ITS		–0,3097	–0,4715	–0,4519
GINNO			0,9814	0,9813
GVA				0,9903

Fonte: Nostre elaborazioni su dati contenuti in Iammarino-Prisco-Silvani (1999) e su dati Istat e Eurostat.

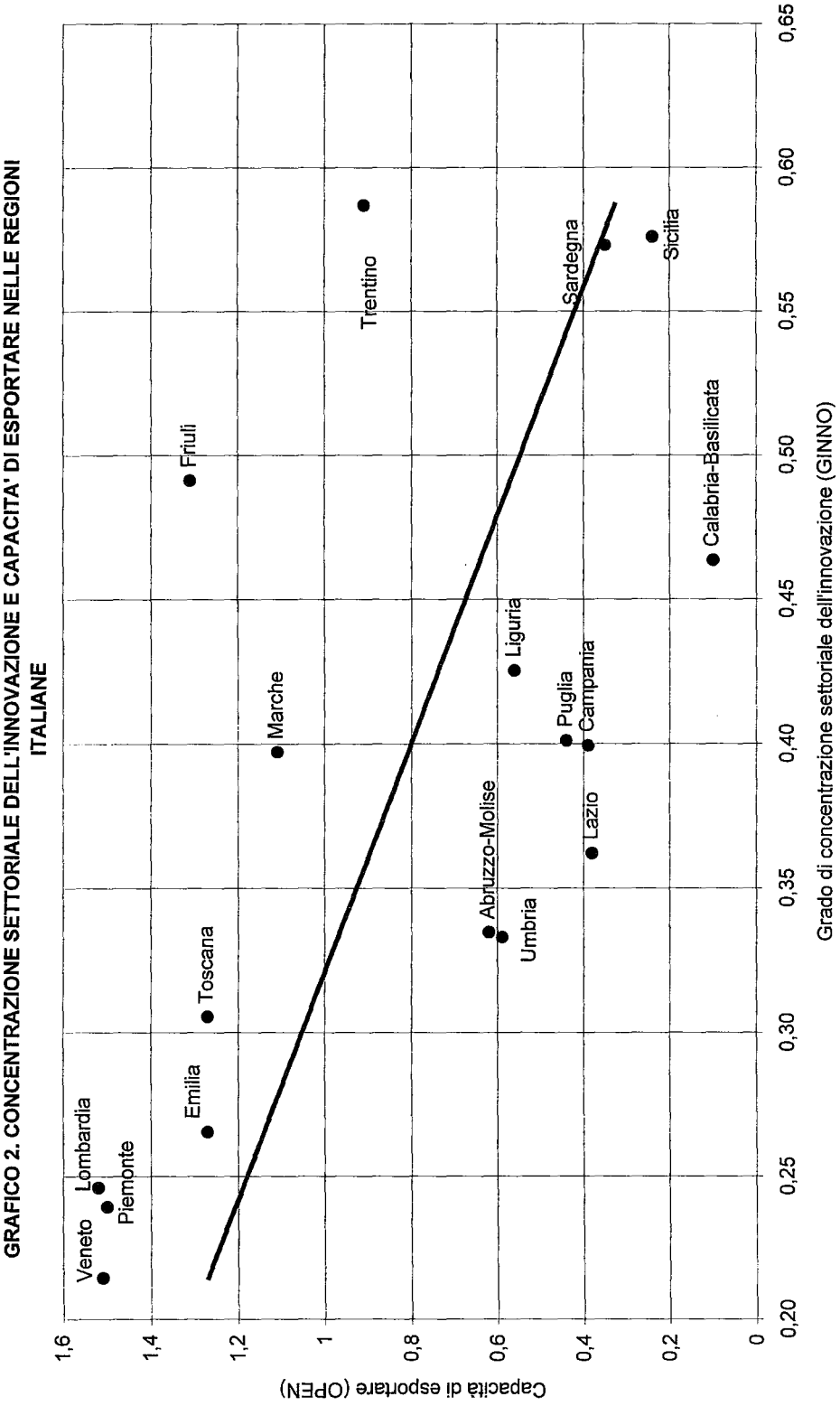
Mentre, infatti, considerando l'insieme delle regioni italiane, la capacità di esportare risulta correlata soltanto con l'ITS e con il grado di concentrazione settoriale dell'innovazione, nel caso meridionale essa esibisce una netta correlazione negativa anche con il grado di concentrazione settoriale del valore aggiunto e dell'occupazione. Con riferimento al campione meridionale, inoltre, la correlazione negativa dell'ITS con la concentrazione settoriale dell'innovazione diventa meno significativa, mentre si accentua la correlazione positiva di quest'ultima variabile con la concentrazione del valore aggiunto e dell'occupazione.

La misura, in termini di elasticità, del legame statistico tra la capacità di esportare, il grado di concentrazione settoriale dell'innovazione e il livello di intensità tecnologica può essere ricavata attraverso un semplice esercizio econometrico, basato sul campione delle 17 regioni italiane. Attraverso la tecnica *cross-section*, abbiamo stimato tre diverse equazioni. In una prima specificazione la capacità di esportare è stata messa in relazione col grado di concentrazione settoriale dell'innovazione e dell'occupazione. In una seconda specificazione la capacità di esportare è stata messa in relazione all'ITS, oltre che al grado di concentrazione dell'occupazione, mentre in una terza specificazione le tre variabili esplicative sono state considerate simultaneamente.

Nella tabella 11 vengono illustrati, con riferimento a ciascuna delle tre specificazioni, i coefficienti delle variabili esplicative e della costante e, tra parentesi, i valori delle *t-statistic*.

Nelle specificazioni in cui le due variabili tecnologiche (ITS e GINNO) vengono considerate separatamente (specificazioni 1 e 2), i coefficienti di tali variabili sono significativi. Il coefficiente dell'ITS presenta un segno positivo, mentre quello della concentrazione settoriale dell'innovazione presenta un segno negativo. Ciò sembra coerente con i risultati ottenuti nella matrice di correlazione. Si conferma, infatti, che la capacità di esportare beneficia del livello di intensità tecnologica, che si associa ad un elevato grado di diffusione settoriale dell'innovazione. Il coefficiente del grado di concentrazione settoriale dell'occupazione è, in entrambe le stime, non significativo, anche se presenta il segno atteso. Quando le tre variabili esplicative vengono considerate simultaneamente (specificazione 3), i coefficienti mantengono il segno atteso, ma la significatività delle variabili tecnologiche si riflette soltanto nell'ITS, mentre il grado di concentrazione settoriale dell'innovazione non è più significativo. L'introduzione nella specificazione del grado di concentrazione settoriale dell'innovazione non sembra, peraltro, alterare significativamente l'intensità della relazione statistica tra l'ITS e la capacità di esportare. In termini di elasticità si stima, infatti, che, includendo nella specificazione

GRAFICO 2. CONCENTRAZIONE SETTORIALE DELL'INNOVAZIONE E CAPACITA' DI ESPORTARE NELLE REGIONI ITALIANE



il solo indicatore di intensità tecnologica, un punto percentuale di aumento dell'ITS determina un incremento dello 0,7 per cento della propensione ad esportare, mentre considerando simultaneamente l'indicatore di intensità tecnologica e il grado di concentrazione settoriale dell'innovazione, l'elasticità di ITS scende di appena 0,1 punti percentuali.

L'esercizio econometrico conferma il legame statistico tra le variabili considerate, già emerso dalla matrice di correlazione. L'insieme dei risultati raggiunti sembra, infatti, fornire evidenza del fatto che, a livello regionale, ciascuna area riesce ad accrescere la propria capacità di esportare e di internazionalizzarsi in funzione delle opportunità di potenziamento tecnologico.

3. - Le politiche per l'innovazione: gli strumenti esistenti e il coinvolgimento dell'economia meridionale

3.1 - *Gli strumenti*

Da un punto di vista generale, gli strumenti della politica industriale italiana sono indirizzati a conseguire tre obiettivi distinti, ma legati da un forte legame di complementarietà: il sostegno dei livelli di competitività delle imprese[9]; la promozione di infrastrutture e servizi per l'innovazione e lo sviluppo industriale; l'attuazione di programmi di sviluppo di specifiche aree territoriali (distretti industriali e aree di reindustrializzazione)[10]. Il principale strumento di sostegno all'innovazione è rappresentato, in funzione di tali linee strategiche, dagli incentivi finanziari, che vengono erogati nella forma di finanziamenti agevolati (attraverso finanziarie regionali che gestiscono un fondo rotativo), di contributi in conto capitale (calcolati in percentuale delle spese ammissibili), di contributi in conto interessi (erogati all'istituto finanziatore che li utilizza per ridurre il tasso di interesse praticato al beneficiato), nonché attraverso i prestiti partecipativi. Nel caso della L. 317/1991 (vedi oltre) è anche prevista la concessione di crediti di imposta.

Uno schema sinottico relativo all'insieme degli strumenti finanziari predisposti dal legislatore è contenuto nella tabella 12, in cui viene indi-

[9] Sono ricompresi in questo obiettivo gli strumenti per l'internazionalizzazione, di cui ci si occupa in altra parte della ricerca.

[10] Per una rassegna completa, vedi Aronica A., Flaccadoro E., in corso di pubblicazione. Cfr. inoltre Calabrese G., Cariola M., Rolfo S., *La valutazione delle politiche per l'innovazione a livello regionale*, Ceris-CNR.

Tabella 11: Risultati delle stime della capacità di esportare *

		Coefficienti e t-Stat (in parentesi)			
	Variabili esogene	**costante**	**GINNO**	**GOCC**	**ITS**
specificazione 1	GINNO, GOCC	–2.3 (–3.0)	–1.3 (–2.2)	–0.5 (–0.8)	
specificazione 2	ITS, GOCC	–0.6 (–0.8)		–0.8 (–1.6)	0.7 (3.3)
specificazione 3	GINNO, ITS, GOCC	–0.9 (–1.0)	–0.5 (–0.7)	–0.6 (–1.2)	0.6 (2.2)

* Le stime sono state effettuate sulla trasformazione log-lineare delle variabili.

cato, per ogni strumento citato, un dettaglio relativo ai contributi erogati o impegnati per il Mezzogiorno nel 1998, espressi sia come valori assoluti che in quota percentuale sull'Italia.

Tra gli strumenti indicati nella tabella possono essere distinti gli interventi a favore delle piccole e medie imprese, le misure per la ricerca e l'innovazione tecnologica e gli interventi per le aree depresse.

Rappresentano interventi a favore della piccola e media impresa la legge 317/91 e la c.d. legge Sabatini[11]. Nel 1998, i contributi erogati al Mezzogiorno in applicazione di queste due leggi sono stati pari a 695,3 miliardi di lire, di cui 520,4 relativi alla legge Sabatini e 174,9 riferiti alla 317/91. Le corrispondenti quote percentuali sull'Italia, opportunamente normalizzate sulla quota meridionale del Pil nazionale, sono state pari, rispettivamente, al 56,8 e al 108,4%.

Gli interventi a favore delle spese per la ricerca e l'innovazione tecnologica sono compresi nel Fondo speciale per la Ricerca Applicata (FRA)[12] ed il Fondo speciale rotativo per l'Innovazione Tecnologica (FIT)[13]. In particolare, il FRA, che è gestito dall'IMI per conto del Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica, finanzia lo sviluppo di tecnologie avanzate nell'ambito del sistema industriale, mentre il FIT, che è gestito dal Ministero dell'Industria e che è nato con una forte caratterizzazione settoriale (automobilistico, elettronico, siderurgico, aeronautico e chimica fine), finanzia programmi di investimento mirati all'innovazione di processo e di prodotto. Entrambi i fondi utilizzano, per

[11] La legge 1329/1965 agevola il venditore e l'acquirente di un macchinario oggetto di investimento, attraverso lo sconto a tassi agevolati degli effetti cambiari relativi alla compravendita di macchine e la tutela giuridica del credito del venditore. Essa mira, dunque, a sostenere i processi innovativi basati sull'acquisto e la vendita di beni capitali. La legge 317/91 prevede agevolazioni dirette a favorire lo sviluppo della competitività delle imprese (attraverso investimenti in tecnologie avanzate e spese di ricerca), a promuovere l'affermazione di nuovi strumenti di intermediazione finanziaria e creditizia e a incentivare la costituzione di organismi associativi (consorzi e società consortili) che abbiano lo scopo di fornire servizi per la promozione dello sviluppo tecnologico. Per l'investimento in macchinari a elevata tecnologia, le imprese possono optare tra il credito d'imposta e il contributo in conto capitale, mentre per le spese di ricerca le imprese beneficiate godono di un credito d'imposta commisurato alla quota degli utili reinvestiti.

[12] Il FRA è stato creato con la legge 1089/1968 ed è stato riformato con la 46/1982. Gestito dall'IMI per conto del Ministero della Ricerca Scientifica, il FRA è destinato a finanziare lo sviluppo di tecnologie avanzate nell'ambito del sistema industriale.

[13] Il FIT, istituito con la legge 46/1982, è destinato a sostenere programmi di investimento che tendano a realizzare, attraverso significativi avanzamenti tecnologici, nuovi processi, nuovi prodotti, o miglioramenti rilevanti di quelli esistenti.

Tabella 12: La legislazione nazionale di politica industriale per l'innovazione e lo sviluppo

Contributi erogati o impegnati nel Mezzogiorno nel 1998

Legge	Obiettivo	Strumento	Destinazione	Ente deliberante e/o ente erogatore	Valori assoluti in mld di lire	Quota % Mezz. su Italia[3]
FRA[1]	sviluppo di tecnologie avanzate	finanziamento agevolato	imprese industriali società di ricerca enti pubbl. economici	MURST IMI	139,9	67,1
FIT[2]	innovazione di processo e di prodotto	mutuo agevolato contributi a fondo perduto	imprese industriali	Ministero dell'Industria	16,5	10,9
L. 808/1985	sviluppo dell'Industria aeronautica	finanziamenti contributi in conto interessi	aziende aeronautiche	Ministero dell'Industria	535,0	246,9
L. 317/1991	sviluppo della competitività delle imprese	credito d'imposta contributo in conto capitale	imprese industriali	Ministero dell'Industria	174,9	108,4
Legge Sabatini	investimento in macchinari	finanziamento agevolato	imprese industriali	Mediocredito Centrale	520,4	56,8
L. 488/1992	sviluppo aree depresse	fin. agev. contributo in c/ capitale	imprese industriali	Ministero dell'Industria	6566,0	360,1

[1] Fondo speciale per la ricerca applicata.
[2] Fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica.
[3] La quota dei contributi è stata normalizzata sulla quota meridionale del Pil nazionale.

Fonte: Elaborazioni Cer su dati Svimez, Rapporto 1999 sull'economia del Mezzogiorno.

l'erogazione dei contributi, forme di finanziamento agevolato o contributi a fondo perduto. Nel 1998, i ministeri competenti hanno stanziato per il Sud 139,9 miliardi di lire in applicazione del FRA e 16,5 miliardi di lire per il FIT. Le corrispondenti quote sull'Italia sono state pari, rispettivamente, al 67,1 e al 10,9%.

Come si può osservare dalle percentuali calcolate nell'ultima colonna della tabella 12, né la legge Sabatini, né i due fondi FRA e FIT possono essere assimilati ad una politica specificamente mirata a promuovere l'innovazione nel Mezzogiorno. Si tratta infatti di strumenti pensati per l'intero territorio nazionale e che coinvolgono le imprese meridionali per un ammontare ben inferiore a quello che è il peso dell'economia del Mezzogiorno sul totale italiano. Dunque, la ridotta diffusione di processi tecnologici nel meridione si riflette anche in un utilizzo proporzionalmente insufficiente degli strumenti messi a disposizione dal legislatore. In queste condizioni, è molto difficile che possa verificarsi una ricomposizione degli iniziali divari di dotazione tecnologica. Inoltre, va ricordato che i due fondi FRA e FIT presentano a tutt'oggi notevoli problemi, legati sia alla esiguità della quota agevolata, che alla complessità delle procedure di ammissione al finanziamento[14]. Più favorevole alle regioni meridionali è la distribuzione di risorse attuata attraverso la L.317/1991. Come è noto, questa legge ha avuto un avvio difficile, per via della procedura di infrazione avviata dalla Comunità nei confronti del Governo italiano e conclusasi a metà del 1993 con il recepimento dei limiti imposti al regime di aiuti alle imprese. L'impatto favorevole della legge sulle regioni meridionali sembra quindi coincidere con l'avvio della sua piena operatività. Anche se, va rilevato, solo il 36 per cento dei fondi indicati nella tabella 12 sono esplicitamente associabili ad investimenti in tecnologia e a spesa in ricerca e sviluppo, il resto essendo attribuibile ad interventi a favore dei consorzi di servizi, che includono forme di rafforzamento finanziario delle imprese[15].

Naturalmente, molto più significativo appare l'impatto sulle regioni meridionali della L. 488/92, esplicitamente indirizzata allo sviluppo delle aree depresse. Nel 1998, anno in cui, peraltro, sono divenute operative alcune rilevanti modifiche nella modalità di concessione delle agevolazioni previste[16], sono state concesse al Sud agevolazioni per oltre 6.500

[14] Cfr. Ministero dell'Industria, "Relazione sulle leggi e i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive", Allegati al DPEF 2000-2003.

[15] Sono infatti questi gli obiettivi perseguiti dalla L.317/1991.

[16] Tali modifiche prevedono: l'introduzione di due ulteriori parametri (relativi, rispettivamente, all'impatto ambientale e alle priorità di sviluppo locale individuate dalle regioni)

Tabella 13: Percentuale di imprese che usufruiscono di strumenti per l'innovazione tecnologica. Distribuzione per settori Pavitt e confronto fra macro-aree

Strumenti finanziari	Settori tradizionali	Settori di scala	Settori specializzati	Settori ad alta tecnologia	Totale
			MEZZOGIORNO		
Leggi a favore delle PMI	14,9	12,8	17,9	19,6	15,1
- Legge 317/91	2,9	0,6	1,5	3,9	2,1
- Legge Sabatini	8,7	8,9	11,9	9,8	9,3
- Altre	3,3	3,3	4,5	5,9	3,7
Leggi per la ricerca e l'innovazione tecnologica (L. 46/82)	2,5	3,4	1,5	2,0	2,6
Leggi per le aree depresse (L. 488/92)	31,3	36,3	41,8	43,1	35,1
			CENTRO-NORD		
Leggi a favore delle PMI	22,2	24,6	25,5	16,5	23,5
- Legge 317/91	3,5	4,4	5,8	3,5	4,4
- Legge Sabatini	17,3	18,1	17,5	13,0	17,4
- Altre	1,4	2,1	2,2	–	1,7
Leggi per la ricerca e l'innovazione tecnologica (L. 46/82)	2,5	5,5	9,9	16,5	6,0
Leggi per le aree depresse (L. 488/92)	7,3	8,7	4,1	2,9	6,6

Fonte: Svimez, 1999.

miliardi di lire. In termini di quota sull'Italia, tali contributi sono stati pari, nello stesso anno, al 360 % della corrispondente quota del Pil. L'efficacia della L. 488/92 nella promozione dell'innovazione sembra confermata dall'indagine ad essa dedicata dal Ministero dell'Industria[17]. Secondo i risultati di questa indagine, "il 30 % degli intervistati ha dichiarato che gli impianti, dopo l'investimento legato alla 488/92 sono all'avanguardia, il 40 % li ritiene abbastanza avanzati, il 28% li considera allineati al livello tecnologico presente sul mercato e solo l'1% li ritiene un po' superati". Un risultato che è influenzato dalla dimensione di impresa, ma non dalla dislocazione territoriale delle unità produttive.

Un ruolo settorialmente limitato, viene infine svolto nel Mezzogiorno, dalla legge 808/1985, diretta alla promozione dello sviluppo tecnologico dell'industria aeronautica, al consolidamento dei livelli occupazionali e al miglioramento del saldo della bilancia dei pagamenti del settore. In termini di ammontare di fondi erogati al Mezzogiorno, tale legge rappresenta la seconda in ordine di importanza dopo la legge Sabatini, con 535 miliardi di lire concessi nel 1998, pari ad una quota sull'Italia del 247 % circa della corrispondente quota del Pil.

L'efficacia dei richiamati strumenti nella promozione dell'innovazione tecnologica nel Mezzogiorno può essere valutata anche con riferimento al numero delle imprese agevolate. Le elaborazioni svolte in questo senso dalla Svimez indicano che l'impatto delle agevolazioni sul sistema delle imprese meridionali resta comunque nettamente al di sotto dei livelli del Centro-Nord, in specie nei settori che la tassonomia di Pavitt classifica come ad alta tecnologia (tabella 13). Anche questa elaborazione indica una forte efficacia solo per la L. 488/92.

Un secondo strumento di intervento, rispetto alle agevolazioni finanziarie, è rappresentato dai Centri Servizi all'innovazione, che si sono sviluppati, a partire dagli anni '80, in concomitanza del crescente fabbisogno di servizi all'innovazione manifestato da parte del sistema delle piccole e medie imprese e con l'esigenza di progressiva regionalizzazione nella fornitura di tali servizi[18]. In funzione del raggio di in-

che si aggiungono ai tre già esistenti per la formazione delle graduatorie (rapporto tra capitale proprio investito nell'iniziativa e il valore dell'investimento complessivo, rapporto tra numero di occupati attivati dall'iniziativa e valore dell'investimento complessivo, rapporto tra la misura massima dell'agevolazione concedibile e la misura richiesta); la possibilità di indire due bandi semestrali invece di un bando annuale; un ulteriore cambiamento nei criteri di ripartizione territoriale delle risorse.

[17] Ministero dell'Industria, cit.

[18] Cfr. Calabrese G., Cariola M., Rolfo S., op. cit.

Tabella 14: L'offerta di servizi all'innovazione nel Mezzogiorno

Regione	Centro Servizi nel distretto	Centro Servizi fuori distretto	BIC e CISI[1]	Parchi e Poli tecn.	Altri[2]	Totale
Abruzzo	–	1	3	1	–	5
Molise	–	1	1	–	–	2
Campania	–	4	3	2	1	10
Puglia	–	2	3	2	–	7
Basilicata	–	–	–	1	–	1
Calabria	–	2	1	1	1	5
Sicilia	–	1	3	1	1	6
Sardegna	–	1	1	1	2	5
Mezzogiorno	–	12	15	9	5	41
Centro-Nord	42	26	20	14	18	120
Italia	42	38	35	23	23	161

[1] Si tratta di centri servizi afferenti ad organismi a più ampio raggio in termini territoriali e/o di settore produttivo beneficiato.

[2] Sono compresi i consorzi città-ricerca, le stazioni sperimentali del Ministero dell'Industria e strutture non iscrivibili nelle altre tipologie.

Fonte: Calabrese G. - Cariola M. - Rolfo S., La valutazione delle politiche per l'innovazione a livello regionale.

fluenza esercitata, tali centri possono essere classificati in centri servizi afferenti ai distretti industriali, centri al di fuori dei distretti, centri ad ampio raggio territoriale e/o settoriale, poli tecnologici o aree di ricerca e altre tipologie di servizio all'innovazione (stazioni sperimentali del Ministero dell'Industria e consorzi città-ricerca). La tabella 14, tratta da Calabrese et al. (cit.), offre un dettaglio, per macroarea e per le regioni meridionali, dell'offerta di servizi all'innovazione. Sulla base del censimento effettuato, sono state individuate, sull'intero territorio italiano, 161 strutture operative, di cui 120 nel Centro-Nord e 41 al Sud. Ben 80 di tali strutture sono rappresentate da centri servizi in senso stretto, di cui 42 entro i distretti e 38 fuori da tali aree. I 42 centri distrettuali sono tutti localizzati al Centro-Nord, mentre i 38 centri extra-distrettuali sono distribuiti più uniformemente sul territorio italiano, con una prevalenza nel Centro-Nord. Rilevante è il peso dei centri a più ampio raggio di influenza (BIC e CISI): ne sono stati individuati 35, distribuiti abbastanza uniformemente sia nelle due macroaree, sia tra le regioni del Mezzogiorno. Dei 23 parchi e poli tecnologici, infine, solo 9 risiedono al Sud, concentrati principalmente in Campania e in Puglia.

La gamma dei servizi offerti dalle strutture censite appare molto ampia. Si tratta, in particolare, di servizi di qualità e certificazione, progetti e sviluppo, test e analisi, formazione tecnologica, informazione tecnologica e altri servizi non tecnologici (amministrazione, finanza, marketing). Nella tabella 15, viene presentato il dettaglio relativo alle tipologie di servizi offerti, in funzione del tipo di centro servizi preso in considerazione. Le strutture operative sono state ripartite in due gruppi: il gruppo A comprende i centri servizi locali intra- ed extra-distrettuali, i quali hanno caratteristiche piuttosto simili, sia in termini di organizzazione interna che di bacino di utenza; il gruppo B comprende, invece, l'insieme delle strutture rimanenti.

La tipologia dei servizi offerti dal gruppo A si caratterizza per la prevalenza, tra i servizi tecnologici, dell'offerta di informazione tecnologica (84,2%) e di formazione tecnologica (82,9%). Il 58% circa dei centri appartenenti a tale gruppo offre servizi di ricerca e sviluppo, mentre il 48,7% è predisposto al rilascio di certificazione di prodotti e di aziende o fornisce, comunque, servizi determinanti ai fini dell'ottenimento di tale certificazione. Una discreta percentuale di centri (61,8%) offre, inoltre, servizi di tipo non tecnologico, come, ad esempio, consulenze di carattere amministrativo, economico e finanziario.

Caratteristiche assai diverse si rilevano nella struttura della tipologia di servizi offerti dai centri del gruppo B. Il gruppo B mostra, infatti, un maggiore orientamento a servizi di tipo consulenziale (91,9%) piuttosto

che a servizi a carattere tecnologico. Ciò appare evidente osservando la drastica riduzione, rispetto al gruppo A, di strutture che offrono servizi di laboratorio (dal 47,4% del gruppo A al 28,4% del gruppo B) e di certificazione (dal 48,7 al 17,6%). Sui livelli del gruppo A rimane, invece, l'offerta di servizi di informazione tecnologica (dall'84,2 al 93,2%), mentre un sensibile incremento si rileva nell'offerta di servizi connessi a progetti di ricerca e sviluppo (dal 57,9 all'87,8%).

3.2 - *Le proposte di intervento all'interno della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006*

Con riferimento alle azioni future, si deve nuovamente richiamare la forte enfasi posta dal PSM sul ruolo dell'innovazione nel futuro sviluppo dell'economia meridionale. Tale enfasi trova espressione nel Programma

Tabella 15: Tipologia dei servizi offerti dai centri servizi

	Servizi tecnologici						Altri servizi non tecnol.
% sul totale centri del gruppo	**Qualità e certificazione**	**Progetti sviluppo**	**Laborat. prove/test**	**Formaz. tecnologica**	**Informaz. tecnologica**	**Altri settori tecnolog.**	
Centri gruppo A[1]	48,7	57,9	47,4	82,9	84,2	44,7	61,8
Centri gruppo B[2]	17,6	87,8	28,4	55,4	93,2	40,5	91,9

[1] Il gruppo A comprende i centri servizi all'interno dei distretti e quelli esterni.

[2] Il gruppo B comprende la parte restante delle strutture descritte nella precedente tavola: parchi o poli tecnologici, BIC, CISI, consorzi città-ricerca e gli altri enti di derivazione regionale.

Fonte: Calabrese G. - Cariola M. - Rolfo S., La valutazione delle politiche per l'innovazione a livello regionale.

Operativo Nazionale (PON), elaborato dal Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica (MURST) e dotato di ammontare cospicuo di risorse (1.850 milioni di euro, pari a circa 3600 miliardi di lire). Il Piano è articolato in obiettivi specifici che fissano il target quantitativo dell'intervento. Nello specifico, si vuole:

- innalzare la quota delle imprese meridionali che introducono innovazioni di prodotto, di processo e organizzative, portandola dal 20,5% al livello della media nazionale (33%) e raddoppiare la quota di imprese meridionali che innovano attraverso investimenti in R&S, oggi pari al 6,7%.
- rafforzare i collegamenti tra sistema scientifico e sistema imprenditoriale del Mezzogiorno, allo scopo di soddisfare la domanda di innovazione delle imprese e valorizzare i risultati della ricerca, attraverso l'innalzamento della quota degli introiti delle università meridionali originati dalla vendita di beni e servizi (portandola dall'attuale 1,1% ad almeno il 3,1%) e del numero degli organismi scientifici meridionali che acquisiscono commesse di ricerca (portandola dall'attuale 35% ad almeno il 50%).
- migliorare il sistema dell'alta formazione meridionale, allineando gli attuali standard a quelli nazionali ed europei. Ciò implica la riduzione del tasso di disoccupazione dei laureati (dall'attuale 11,6% ad almeno il 6%, attuale tasso del Centro-Nord) e il miglioramento della dotazione di infrastrutture e attrezzature scientifico-tecnologiche superando il divario esistente rispetto al Nord, stimabile nel 25%.
- innalzare il numero degli insediamenti *high-tech* esistenti oggi nel Mezzogiorno, con l'obiettivo di raddoppiare la attuale quota del 4,3% rispetto al totale nazionale.

Per il conseguimento di tali obiettivi, le risorse che si renderanno disponibili verranno suddivise in quattro misure. La misura I è relativa alla ricerca e allo sviluppo tecnologico nell'industria e mira a stimolare e sostenere gli investimenti in R&S delle imprese meridionali, agevolando l'attività innovativa interna alle imprese con un regime di aiuto caratterizzato da procedure snelle ed efficaci, che superino i prevalenti fattori di ostacolo all'orientamento all'innovazione delle imprese. In seguito all'applicazione di tale misura ci saranno ricadute positive sia sulla capacità innovativa, attraverso lo stimolo e il sostegno dell'attività di R&S delle imprese, che sulla capacità di esportare, attraverso il riposizionamento competitivo delle imprese esistenti che fanno leva sull'innovazione e l'attrazione di insediamenti *high-tech.*

La misura II, relativa alla ricerca e sviluppo nei settori strategici per il Mezzogiorno (beni culturali, ambiente, agro-industria, trasporti), mira a garantire un adeguato sostegno alla ricerca e sviluppo tecnologico nei settori a cui va riconosciuta priorità, in quanto afferiscono alle principali risorse endogene del Mezzogiorno. Tali settori costituiscono ambito di intervento privilegiato per interventi volti a promuovere uno sviluppo qualificato. Sulla base delle valutazioni contenute nel PON, tale misura avrà un impatto positivo sulla capacità innovativa, attraverso lo sviluppo e la diffusione di innovazione tecnologica e organizzativa nel sistema imprenditoriale e istituzionale relativo ai settori individuati.

Effetti positivi sulla capacità innovativa ed esportativa potranno derivare anche dalla misura III, riguardante il rafforzamento e l'apertura del sistema scientifico e di alta formazione. La riqualificazione della dotazione di strutture e di attrezzature scientifico-tecnologiche e la costituzione di centri di eccellenza scientifica che ne deriverebbe, produrrebbe effetti positivi non solo sulla capacità innovativa, attraverso il rafforzamento dei fattori di contesto che possono orientare e sostenere lo sforzo innovativo delle imprese, ma anche sulla capacità esportativa, attraverso la promozione degli *spin-off*[19], che consentiranno l'immissione sul mercato di prodotto ad elevato contenuto tecnologico.

Particolare enfasi viene posta dal PON sulla misura IV, concernente lo sviluppo del capitale umano di eccellenza. Con tale misura si intende favorire lo sviluppo delle competenze e del potenziale umano nei settori della ricerca e dello sviluppo tecnologico, attraverso sostegni alla formazione di nuovi ricercatori e alla riqualificazione del personale scientifico esistente. La preparazione di figure professionali critiche per lo sviluppo produttivo e per il sistema scientifico meridionale contribuirà a rafforzare la capacità di innovazione, mentre la propensione all'export beneficerà dell'offerta di competenze ed abilità in grado di agire localmente pensando globalmente e di gestire le nuove tecnologie in modo appropriato.

3.3 - *Considerazioni sull'attuale impostazione della politica industriale in Italia*

L'insieme dei provvedimenti sopra richiamati fa riferimento ad un'impostazione della politica industriale che ha subito importanti modi-

[19] Con questo termine si indica il trasferimento di parte delle attività di una società ad un'altra società di nuova costituzione, in cambio di capitale azionario di quest'ultima, che viene distribuito agli azionisti della prima sotto forma di dividendo pagato in azioni.

ficazioni nel corso del tempo, sotto l'agire di spinte diverse, ma secondo linee di tendenza divenute omogenee nel corso degli anni ottanta. Hanno infatti agito sull'elaborazione degli interventi di politica industriale, sia l'orientamento restrittivo della Commissione Europea di aiuti alle imprese, che l'azione di semplificazione amministrativa operata dalle nostre autorità. Rispetto agli obiettivi della nostra analisi, il mutamento più importante è però rappresentato dalla minore selettività a cui si sono andati improntando i provvedimenti di politica industriale.

L'effetto di quest'ultima scelta è di aver consentito un rilevante aumento delle operazioni ammesse, facilitando l'accesso delle imprese meridionali ai benefici delle leggi di agevolazione. In sostanza, gli interventi sono divenuti indubbiamente più coerenti con una fruizione automatica delle leggi di politica industriale, ovvero con un tasso inferiore di discrezionalità da parte del *policy maker*. Il grande sacrificato, all'interno di tale processo, è l'intervento settoriale, legato alla strategicità di alcuni comparti nei processi di crescita economica. Una strategicità che veniva intesa anche come fattore di contesto per la diffusione dell'innovazione e la modifica del modello di specializzazione.

Dunque, indebolendo la selettività originaria dei provvedimenti, è stato ottenuto il risultato positivo di ricollocare le risorse pubbliche sugli strumenti più richiesti e ciò ha contribuito a vivacizzare la partecipazione delle imprese meridionali ai benefici previsti dalle leggi nazionali. La politica industriale nazionale, insomma, avrebbe colto qualche successo, almeno in termini di gradimento da parte delle imprese che chiedono agevolazioni, proprio nel momento in cui si spogliava delle sue griglie selettive. E sarebbe stato invero strano se, assecondando le capacità di assorbimento della domanda, piuttosto che rimanendo a presidio della selettività, non si fosse ottenuto un visibile successo di pubblico. Ma in tal modo si è rinunciato a condizionare la qualità dello sviluppo industriale.

Il rilancio di una filosofia programmatica, quale quella contenuta nel PSM, pone le basi per un nuovo ruolo di indirizzo strategico da parte del *policy maker*. E' elemento cardine della nuova programmazione lo sforzo fatto - e che ancora verrà sostenuto nelle prossime fasi - per spingere l'investimento pubblico delle Regioni verso campi di intervento selezionati a monte, in virtù della loro presunta capacità di accelerare lo sviluppo di lungo periodo del Mezzogiorno. E' in un'ottica di utilizzo selettivo degli strumenti di politica industriale che nell'ultima parte del lavoro verranno avanzate alcune proposte di intervento, con l'obiettivo di orientare esplicitamente la diffusione dell'innovazione al rafforzamento dei processi di internazionalizzazione dell'economia meridionale. Prima di arrivare alla fase propositiva, è però necessario considerare gli aspetti salienti del

processo di decentramento e redistribuzione delle competenze in materia di politica industriale, avviato dalla cosiddetta riforma Bassanini.

4. - Il processo di decentramento della politica industriale

4.1 - *L'attuazione della riforma Bassanini e Bersani*

Qualsiasi riflessione sulle politiche di promozione dell'internazionalizzazione del Mezzogiorno non può prescindere dal considerare le coordinate del processo di decentramento amministrativo avviato nel 1997 dai provvedimenti Bassanini (legge 15 marzo 1997 n. 59) e Bersani (legge n. 266/1997). Il nuovo contesto istituzionale all'interno del quale si iscrive oggi la distribuzione delle competenze in tema di politiche di sostegno all'industria, costituisce infatti il fattore trasversale sulla base del quale verificare l'applicabilità di nuove proposte di intervento. Come si vedrà, la stessa programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006 non può prescindere dalla rigorosa applicazione dei principi di decentramento amministrativo, che nel caso specifico trovano attuazione nelle procedure e nel coinvolgimento del partenariato.

La riforma degli assetti istituzionali si è concretizzata nel corso del 1998 attraverso i decreti legislativi 123/1998 e 112/1998, entrambi adottati in attuazione della delega conferita al Governo con legge 59/1997. Entro la fine del 1999 molte competenze in materia di industria e, più in generale, di sostegno ai comparti produttivi verranno così attribuite alle Regioni, compiendo un passaggio decisivo del processo di riforma che, nell'ultimo decennio, ha progressivamente modificato gli assetti istituzionali della politica per l'industria.

Mentre il primo provvedimento contiene misure di razionalizzazione degli interventi di sostegno alle imprese, il secondo trasferisce funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. Secondo il dettato del D.Lgs. 112/1998, all'Amministrazione centrale sono state conservate piene competenze proprio negli strumenti che più direttamente attengono al tema del presente capitolo, ossia la gestione degli incentivi della legge 46/1982 e le prestazioni, i servizi, le agevolazioni e la gestione dei fondi per il sostegno alle esportazioni (legge 227/1977). Anche per quanto riguarda la politica per le aree depresse si è specificato che l'attuazione delle misure di cui alla legge 488/1992 rimane di competenza statale, mentre le direttive per la concessione delle agevolazioni relative verranno determinate dal Ministro dell'Industria d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. All'Amministrazione centrale è, inoltre, con-

servato il compito di coordinamento delle intese istituzionali di programma definite dall'articolo 2, comma 203, della legge 662/1996, e dei connessi strumenti di programmazione negoziata destinati a operare, in base alla delibera CIPE del 21 marzo 1997 (vedi oltre).

Vengono di contro rimesse alle Regioni le competenze in tema di concessione di agevolazioni, ivi incluse quelle per le piccole e medie imprese, per le aree comprese in programmi comunitari, per programmi di innovazione e trasferimento tecnologico, nonché per singoli settori industriali, per il sostegno agli investimenti per impianti e acquisto di macchine, per il sostegno allo sviluppo della commercializzazione e dell'internazionalizzazione delle imprese, per lo sviluppo dell'occupazione dei servizi reali alle industrie.

Ai fini della nostra ricerca, i decreti di attuazione della riforma Bassanini hanno il merito di riaprire la questione del livello "ottimale" al quale non soltanto gestire gli interventi, ma anche definire gli obiettivi della politica industriale: la scelta cade sul livello locale, da tempo indicato come il più adeguato. Questa tendenza si delinea nettamente, nonostante talune eccezioni che sembrano nascere più da problemi di transizione che dall'esigenza di conservare al Centro funzioni qualitative di indirizzo normativo, controllo e monitoraggio, che sono comunque demandate, nella fase della gestione, al livello territoriale.

4.2 - *La programmazione negoziata*

Gli istituti della programmazione negoziata, già sviluppati a partire dall'esigenza di riformare i meccanismi di intervento centrali nelle aree di crisi e nelle crisi d'impresa possono essere considerati un terzo tassello che rafforza il ridisegno proposto con i due decreti legislativi.

Questi istituti sono nati per attenuare i rischi di astrattezza di un approccio centralistico che, con le riforme realizzate dai due decreti legislativi, dovrebbe considerarsi superato. Senza entrare nel dettaglio degli svariati strumenti di contrattazione negoziata sorti negli ultimi anni[20], va tuttavia sottolineato che essi configurano un metodo di lavoro, imperniato sull'interazione tra più soggetti (tra istituzioni, tra istituzioni e privati, tra istituzioni, privati e parti sociali), che interessa la fase di formazione delle decisioni. È in questo senso che gli istituti della contrattazione offrono importanti indicazioni per la nostra analisi. Si delinea,

[20] Si rimanda per questo a Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti 1998-1999, Allegato alla Relazione Previsionale e Programmatica 2000, par. III.2.

infatti, un'elaborazione concertata degli interventi di politica industriale che non si inserisce in nessuna linea strategica definita a priori (per dimensioni d'impresa, livello tecnologico o settore industriale), anche se può naturalmente alimentarsi dell'eredità legislativa degli anni passati per catalizzare risorse.

4.3 - *La riorganizzazione degli organismi nazionali*

Negli ultimi anni si è inoltre cercato di ridurre il numero dei titolari di competenze di politica industriale. Non si tratta di un tentativo contraddittorio rispetto al decentramento ma di una risposta all'esigenza di eliminare inutili duplicazioni. In questa chiave va letta l'opera di razionalizzazione nell'ambito delle società cui erano frammentariamente affidati compiti di promozione industriale e la nascita di un nuovo soggetto unitario (Sviluppo Italia). La tendenza al decentramento, del resto, viene confermata laddove si pone mano alla revisione organizzativa di organismi già operanti a scala nazionale.

A inizio del 1999, in particolare, è stata istituita Sviluppo Italia, la società che dovrà riorganizzare e rilanciare le iniziative di promozione industriale fino ad oggi attribuite a numerose società dell'area pubblica[21].

Sviluppo Italia, che eredita le competenze delle società conferite (Enisud, Finagra, Imprenditorialità Giovanile-IG, Insud, IPI, Itainvest, Ribs e SPI) sarà organizzata in due società operative: una orientata prevalentemente alla fornitura di servizi allo sviluppo e l'altra orientata ai servizi finanziari. Come capitale iniziale Sviluppo Italia potrà utilizzare le risorse attinte dal Fondo di cui alla legge 208/98. Ad esso affluiranno, inoltre, a decorrere dall'esercizio finanziario 2000, le somme che il CIPE riterrà di riservare al finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale.

Numerose le funzioni attribuite alla nuova società: promozione di attività produttive e attrazione di investimenti, promozione di iniziative occupazionali e di nuova imprenditorialità, sviluppo della domanda di innovazione, sviluppo dei sistemi locali d'impresa e di supporto alle pubbliche amministrazioni centrali e locali per la programmazione finanzia-

[21] Cfr. D.Lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, recante "Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società 'Sviluppo Italia', a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59". Con direttiva del Presidente del Consiglio del 26 gennaio 1999 sono state emanate le disposizioni relative alla costituzione del capitale e della struttura societaria di Sviluppo Italia S.p.A.

ria, la progettualità, la consulenza in materia di gestione degli incentivi nazionali e comunitari. La società opererà con le altre amministrazioni locali e nazionali in base a convenzioni.

Quanto alla riforma di organismi già operanti su scala nazionale in una direzione complementare al decentramento, il caso più importante è certamente quello dell'ENEA, al cui riordino si è proceduto agli inizi del 1999.

L'ENEA potrà fornire, attraverso accordi di programma, supporto tecnico specialistico e organizzativo per lo svolgimento dei compiti in campo energetico (articolo 5 della legge 10/1991) e in quelli definiti dal decreto legislativo 112/1998 (energia, ambiente e industria). Si tratta di un naturale completamento delle disposizioni che attribuiscono all'Ente compiti in termini di sostegno dei processi di innovazione del sistema produttivo (in particolare in rapporto alle piccole e medie imprese) e di trasferimento tecnologico e di applicazione di esperienze acquisite in campo energetico ed ambientale.

Le misure volte a favorire l'adeguamento delle strutture periferiche dell'Ente ai nuovi compiti prefigurano la trasformazione in direzione di un'agenzia specializzata, destinata a collaborare principalmente (ma non esclusivamente) con la pubblica amministrazione centrale e locale.

4.4 - *Il partenariato istituzionale nella programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006*

Al D.Lgs. 112/98 fa esplicito riferimento il Ministero del Tesoro, descrivendo le modalità di coinvolgimento del partenariato nella programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006[22]. In generale, il partenariato istituzionale viene visto come uno strumento per costruire un solido tessuto di relazioni fra attori economici e sociali, ossia come veicolo di rafforzamento del capitale sociale, indispensabile per conseguire più solide prospettive di sviluppo. La concertazione fra Amministrazioni centrali, Regioni e Autonomie locali è, più specificatamente, considerata condizione necessaria "affinchè il processo di decentramento decisionale si traduca ... in una concentrazione degli interventi", tale da favorire "una forte integrazione con le istanze che provengono dal territorio". In altre

[22] Cfr. Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Piano di Sviluppo del Mezzogiorno, cit., capitolo 5; Documento di valutazione ex-ante, cit., capitolo 6.

parole, applicando i principi del partenariato, l'Autorità centrale della programmazione intende coniugare il proprio ruolo di indirizzo strategico con la conoscenza del territorio che solo gli attori locali possono vantare. Allo stesso tempo, si richiede un coinvolgimento delle Amministrazioni locali lungo tutta la fase programmatica, un elemento considerato assente nella programmazione dei Fondi Strutturali 1994-99. Infatti, secondo le indicazioni del nuovo PSM:

- le Amministrazioni centrali conservano responsabilità di programmazione;
- alle Regioni compete la selezione degli obiettivi, in un quadro programmatico coerente con gli indirizzi nazionali, e la gestione dei programmi;
- alle Autonomie di livello inferiore è affidata l'individuazione delle opportunità locali e spesso la realizzazione degli interventi.

Nello scorrere il quadro di riferimento che il PSM traccia per le attività partenariali nell'ambito dell'attività programmatica, è immediato ricollegarsi a quel metodo di lavoro, imperniato sull'iterazione fra più soggetti, che impronta la filosofia degli strumenti di contrattazione negoziata. La considerazione esplicita di questi indirizzi di concertazione, congiunta al tentativo di recuperare alla politica economica un più ampio potere di indirizzo anche al di fuori della programmazione dei Fondi Strutturali, è la base per le proposte che avanzeremo nella prossima e ultima parte della ricerca.

5. - Alcune proposte di intervento.

5.1 - *Promuovere un utilizzo integrato degli strumenti di agevolazione*

L'idea che guida la redazione di quest'ultima parte del lavoro è che il decentramento delle competenze in materia di politica industriale potrà essere produttivo di effetti positivi solo se funzionale al recupero al livello locale di quella capacità di indirizzo e di selezione degli interventi che l'operatore pubblico ha perso a livello centrale.

Al livello locale, del resto, funzioni non esplicitamente trasferite, quali quelle relative al potenziamento tecnologico e all'integrazione in contesti competitivi internazionali possono divenire comunque obiettivi strategici capaci di fornire le linee di indirizzo di nuove politiche selettive. Invero, uno sviluppo in questa direzione, può essere considerata la

linea di più naturale completamento del processo di decentramento e, per molti versi, la sua stessa più forte giustificazione. Ciò, soprattutto, se si pensa alle notevoli differenze territoriali, che riguardano, come è noto, la stessa capacità amministrativa oltre che la vitalità e la ricchezza del tessuto imprenditoriale. E' proprio il Mezzogiorno che rischia di essere penalizzato da un decentramento che si risolva in una mera, meccanica traslazione della gestione degli interventi. Per evitare questo rischio, le Regioni meridionali dovranno mutuare dall'Amministrazione centrale competenze e strumenti ma non la filosofia d'intervento sempre più coerentemente affermatasi negli ultimi anni.

Come abbiamo più volte ricordato, nella politica industriale nazionale ha prevalso una logica minimalista che risolve il ruolo dell'operatore pubblico nella fissazione preventiva di criteri (progressivamente più evanescenti) per accedere con modalità prevalentemente automatiche ai meccanismi di agevolazione. Non i singoli strumenti quanto questa filosofia d'intervento merita di essere superata, riconoscendo all'operatore pubblico locale un'azione di indirizzo nell'accesso alle forme di intervento previste dalla politica industriale. Ciò, beninteso, sulla base di strategie di sviluppo del territorio, nonché operando in ragione di obiettivi collegati a quelle strategie quali possono e debbono ancora essere per tutte le realtà meridionali quelli dell'internazionalizzazione e dell'intensificazione del contenuto tecnologico della crescita. Se così è, peraltro, diventa centrale la creazione, all'interno delle amministrazioni locali, di soggetti in grado di orientare le richieste delle imprese verso gli strumenti esistenti, ma allo stesso tempo capaci di leggere l'intervento in termini di piena integrazione dei singoli fondi a cui attingere. Questo significa che le imprese dovrebbero poter contare su una forma di tutoraggio tale da rendere l'accesso agli strumenti agevolativi funzionale a un obiettivo alto, quale appunto è, per esempio, l'internazionalizzazione del sistema produttivo. Si può fare riferimento, a tal fine, al rafforzamento delle strutture regionali responsabili della programmazione (Assessorati, Dipartimenti, Direzioni), sulle quali il Dipartimento per lo Sviluppo fa affidamento per la realizzazione del partenariato istituzionale. E' all'interno di tali strutture che potrebbe essere ricondotta la funzione di tutoraggio da noi suggerita.

Prospettata in estrema sintesi una nuova filosofia d'intervento e individuati i nodi istituzionali da stringere per completare nel modo più coerente la trama del decentramento, le due proposte specifiche che avanziamo nel seguito costituiscono anche una prima esemplificazione delle opportunità che in questo modo si aprono per le amministrazioni locali del meridione.

5.2 - *L'attrazione di investimento dall'estero ed il completamento delle filiere produttive locali*

Come si è già osservato, i recenti successi conseguiti dall'economia meridionale nell'aumentare la propria presenza sui mercati esteri continuano a coesistere con una insufficiente dotazione tecnologica che potrebbe interrompere la crescita della capacità di esportare di quest'area del paese e più in generale la possibilità di proseguire sulla strada dell'evoluzione del modello di specializzazione. Allo stesso tempo, si è evidenziato come specifici strumenti di politica industriale abbiano conseguito qualche successo nel promuovere l'innovazione in poche imprese di grande dimensione, fallendo però l'obiettivo di rafforzare la capacità innovativa del tessuto prevalente di piccole e medie industrie: da qui un accesso agli strumenti di agevolazione sottodimensionato rispetto al peso dell'economia meridionale sul totale italiano. Per il resto, l'attuale politica per l'innovazione si è limitata a incentivare la diffusione delle tecnologie incorporate nei beni capitali, agevolandone l'acquisto, ma non potendo certo ottenere per questa via l'attivazione di un meccanismo di progresso tecnico endogeno all'interno dell'area meridionale. In parte, tale risultato può essere attribuito alla difficoltà di connettere, con strumenti ad accesso automatico, l'obiettivo di acquisizione di nuove tecnologie al consolidamento di un tessuto produttivo di eccellenza, di cui la capacità di competere sui mercati esteri è una delle caratteristiche di maggior rilievo. Inoltre, è naturale che un simile problema si accentui nelle aree in ritardo di sviluppo. Da queste considerazioni scaturisce la prima delle proposte annunciate in chiusura del precedente paragrafo.

Il primo suggerimento su cui attiriamo l'attenzione fa riferimento a una strategia di internazionalizzazione passiva, volta a creare esternalità all'interno di una filiera produttiva. Come l'esperienza insegna, laddove prevale un tessuto di piccola impresa in un contesto di ritardo storico dello sviluppo, è assai probabile che si stenti a creare una filiera produttiva completa. Ciò comporta evidenti difficoltà nell'allargare il mercato di riferimento e nel raggiungere una scala efficiente di produzione, tanto da rendere sterile la stessa introduzione di tecnologia per il tramite dell'investimento in macchinari. A fronte di una tale situazione, l'operatore pubblico può darsi due obiettivi: il primo è la creazione di nuove imprese locali, capaci di colmare i vuoti della filiera nei segmenti a più basso valore aggiunto; il secondo è la ricerca di imprese tecnologicamente avanzate che possano chiudere la filiera nelle produzioni a più alto valore aggiunto.

È chiaro che in un'area in ritardo quale è il Mezzogiorno, la domanda per questo tipo di produzioni tende, tipicamente, a essere colmata attraverso l'importazione, dal resto d'Italia o dal resto del mondo. E' altresì da escludere la possibilità che una delle imprese locali già esistenti, per quanto agevolata nell'acquisizione di nuova tecnologia, possa posizionarsi in tempi brevi nel segmento alto della filiera. Proprio su questa situazione di partenza si innesta la nostra proposta. L'idea è di individuare un'impresa esterna all'area la cui produzione risponda all'esigenza di chiusura della filiera e di utilizzare gli strumenti disponibili per favorirne una localizzazione nel Mezzogiorno. Da questo punto di vista, non si tratterebbe altro che di finalizzare il quadro normativo esistente che, attraverso in particolare Sviluppo Italia, si propone appunto di aumentare l'attrazione di investimenti esteri nel Mezzogiorno. Il vero punto qualificante dell'operazione è tuttavia costituito dall'opera di monitoraggio e selezione ex-ante che si richiede all'operatore pubblico. La finalità che si persegue, infatti, non è semplicemente di localizzare sul territorio imprese esterne per la loro capacità di creare nuova occupazione, bensì di indirizzare l'attrazione di investimento verso attività produttive che, inserite in una logica di filiera locale, fecondino un processo di nascita di nuove imprese, elevando il contenuto tecnologico della produzione dell'area.

In questo senso, acquisisce piena luce l'intuizione della nuova programmazione, che come abbiamo più volte segnalato fonda il proprio intervento sulla conoscenza del territorio che solo le autorità possono, o dovrebbero, vantare. Nella nostra proposta, la conoscenza del territorio si concretizza in un monitoraggio del tessuto produttivo che consenta di identificare gli elementi mancanti all'avvio di uno sviluppo autopropulsivo e che ponga l'autorità locale nella giusta posizione per finalizzare l'attrazione di investimento dall'esterno dell'area. Allo stesso tempo, funzione determinante dell'autorità locale è di svolgere una funzione di tutoraggio verso le imprese della filiera che necessitano di adeguare la qualità della propria produzione alle esigenze poste dal soggetto di eccellenza attratto dall'estero. Da questo punto di vista, si chiede all'operatore pubblico di porsi come referente della domanda di agevolazione delle imprese locali, nel senso di saper suggerire a quale pacchetto integrato di strumenti ricorrere per poter riuscire nell'adeguamento della struttura produttiva.

È importante sottolineare che il successo di una proposta quale quella appena avanzata potrebbe esser misurato, oltre che dall'aumento dell'occupazione e del contenuto tecnologico delle produzioni, da un contenimento del disavanzo esterno dell'area, laddove proprio un eccesso di

importazioni aveva segnalato il gap esistente nella filiera. Un risultato pienamente coerente con il PSM, che indica nella riduzione della dipendenza dall'estero, misurata appunto dal rapporto fra importazioni e valore aggiunto, una delle variabili determinanti per innalzare le prospettive di crescita di lungo periodo del Mezzogiorno.

5.3 - *I gemellaggi tecnologici per l'esportazione*

In una direzione diversa muove la seconda proposta, che consiste nel sostenere la creazione di forme di gemellaggio tecnologico fra imprese di subfornitura locale e aziende esterne caratterizzate da elevata propensione all'esportazione. In questo caso, l'obiettivo non è quello di attrarre imprese all'interno dell'area, ma di spingere le aziende locali verso il mercato esterno. Se diversa è la logica di questa seconda proposta, restano identici alla precedente i presupposti sul ruolo delle autorità locali. L'azione di monitoraggio a carico dei poteri locali si dovrebbe infatti tradurre in una selezione di imprese potenzialmente in grado di aumentare la scala di produzione, se messe nella condizione di accedere a mercati più ampi. Le autorità potrebbero quindi farsi garanti della qualità e della tempestività della subfornitura verso imprese esterne all'area, spingendo i soggetti interni verso le forme di agevolazione che, accrescendo il contenuto tecnologico del bene finale e degli stessi processi produttivi, possano rendere effettiva la capacità di soddisfare una domanda evoluta.

Lo strumento deve naturalmente essere pensato in prospettiva e dunque lo sforzo che viene compiuto per attivare un'efficace rete di subfornitura va considerato come un passaggio necessario per allargare il mercato di riferimento delle imprese locali e per creare le condizioni - di efficienza dei processi produttivi e di qualità dei prodotti - necessarie ad una futura penetrazione sui mercati esteri. Ciò significa che, dal punto di vista della verifica del successo della politica proposta, una riduzione delle importazioni nette dal resto d'Italia potrebbe temporalmente precedere l'aumento della propensione a esportare sui mercati internazionali.

Lungi dal costituirne un limite, il "gradualismo" nel raggiungimento dell'obiettivo deve considerarsi la caratteristica essenziale di questo tipo di approccio. Le imprese locali vengono ricondotte lungo un sentiero di crescita dimensionale e di sviluppo tecnologico attraverso una progressiva rimozione di specifici ostacoli, l'individuazione di un obiettivo strategico da perseguire, l'affiancamento simultaneo e continuo delle istituzioni e di un partner esigente che, tuttavia, offre la possibilità di adeguamenti tecnologici in linea con le attese del mercato. Lo stesso opera-

tore pubblico che sia in grado di organizzare un certo numero di questi interventi viene in possesso di preziose informazioni sul peso relativo dei fattori specifici di ritardo affrontati per questa via rispetto ai deficit infrastrutturali cui si fa fronte con altri strumenti.

E' appena il caso di osservare che, in una logica tradizionale, l'agevolazione finisce per essere una sorta di risarcimento al conto economico di imprese costrette a operare in un contesto svantaggiato; un risarcimento indistinto, di deficit infrastrutturali, di diseconomie esterne di altra natura e di vere e proprie carenze imprenditoriali. La compensazione monetaria complessiva, anche ammesso che sia adeguata, lenisce il conto economico ma non emancipa l'impresa da nessuna delle condizioni di difficoltà che giustificano l'intervento pubblico: con l'attenuazione della selettività nelle leggi nazionali di incentivazione, queste considerazioni sono divenute ancora più rilevanti.

Assai diversa proprio per la sua analiticità e per la sua realizzazione graduale è la linea di intervento qui prospettata, naturalmente incidente solo su un gruppo specifico di problemi e promettente nei risultati se non mortificata da altre condizioni di contesto particolarmente avverse.

Sede naturale di sperimentazione di questa proposta sembrano essere i diversi strumenti della programmazione negoziata. E' all'interno dei patti territoriali, del resto, che già si è creata una prima rete di contatti fra imprese meridionali e imprese esterne all'area, con il pieno coinvolgimento delle imprese locali, oltre che delle rappresentanze delle parti sociali.

6. - Conclusioni

Il complesso della nostra analisi ha condotto a sottolineare il ruolo che verrà assunto dalle autorità locali nel governare le politiche di diffusione dell'innovazione, e ciò sia per il coinvolgimento che il Dipartimento per lo Sviluppo chiede ad esse nell'attuazione della programmazione dei Fondi Strutturali 2000-2006, sia come risultato del processo di decentramento amministrativo delle competenze di politica industriale che nel nuovo anno troverà piena attuazione. Di questo nuovo contesto e delle prospettive che è in misura di aprire se adeguatamente interpretato hanno tenuto conto le proposte di intervento mirate a indirizzare verso obiettivi di internazionalizzazione lo spettro di strumenti esistenti per la diffusione dell'innovazione tecnologica. Si è sottolineato, a tal riguardo, il ruolo fondamentale che dovrà essere assunto dalle autorità locali, in termini di capacità di monitoraggio del territorio e di tutoraggio delle imprese nel-

l'accesso alle forme di agevolazione previste dalla politica industriale. In tal modo, la nuova posizione delle autorità locali all'interno del processo di gestione della politica per l'industria è stata interpretata nel senso di un recupero del ruolo di indirizzo dell'operatore pubblico, a cui invece si è sempre più derogato negli ultimi anni, in favore di una strategia che ha privilegiato l'accesso automatico agli strumenti disponibili.

STEFANO FANTACONE
ENRICO FLACCADORO
RENZO LOLLI

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ARONICA A., FLACCADORO E., "Il nuovo quadro istituzionale della politica per l'industria", Cer-Irs, *Decimo Rapporto sull'Industria Italiana,* Il Mulino, Bologna, in corso di pubblicazione;

BROCKHOFF K. (1997), *Industrial Research for Future Competitiveness*, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg;

CALABRESE G., CARIOLA M., ROLFO S., "La valutazione delle politiche per l'innovazione a livello nazionale", in *Sistemi tecnologici, valutazione della ricerca e politiche per l'innovazione*, CERIS-CNR, in corso di pubblicazione.

CIMOLI M. (1988), "Technical Gaps and Institutional Asymmetries in a NorthSouth Model with a Continuum of Goods", in *Metroeconomica*, vol. 39, pp. 245-274;

DOSI G., PAVITT K., SOETE L. (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Wheatsheaf, Brighton;

IAMMARINO S., PRISCO M. R., SILVANI A. (1999), "Alla ricerca di un modello vincente di innovazione regionale: alcune considerazioni sull'esperienza italiana" in *L'Industria,* n. 3/99, pp. 537-65;

KRUGMAN P. (1979), "A model of Innovation, Technology Transfer, and the World Distribuition of Income", in *Journal of Political Economy,* vol. 87, n.2, pp. 253-66;

MINISTERO DELL'INDUSTRIA (1999), "Relazione sulle leggi ed i provvedimenti di sostegno alle attività economiche e produttive", *Allegati al DPEF 2000-2003*;

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999a), *Il Mezzogiorno: tendenze e politica economica. Un contributo alconfronto programmatico*, Dipartimento Politiche di Sviluppo e Coesione, marzo;

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999b), *Programma di Sviluppo del Mezzogiorno*, settembre;

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA (1999), "Relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree depresse e sui risultati conseguiti 1998-1999", Allegato alla *Relazione Previsionale e Programmatica 2000*, par. III. 2;

PACI R., PIGLIARU F. (1999), "Diffusione tecnologica, spillovers spaziali e crescita. Un'applicazione al caso delle regioni europee", Paper presentato alla conferenza dell'Università di Perugia *Globalizzazione e sviluppo regionale*;

PADOAN P. C. (1996), "Vincolo esterno e accumulazione tecnologica", in Gnesutta C. (a cura di), *Incertezza, moneta, equilibrio, aspettative,* Il Mulino, Bologna;

PADOAN P. C., PARASCANDOLO P. (1999), "La nuova geografia economica delle regioni europee", in *X Rapporto CER-IRS*, in corso di pubblicazione;

ROMER P. (1990), "Endogenous Technological Change", in *Journal of Political Economy*, vol. 98, n. 5, pp. S71-S102;

SVIMEZ (vari anni), *Rapporto sull'economia meridionale*, Il Mulino, Bologna;

VERSPAGEN B., (1993), *Uneven Growth Between Interdependent Economies. An Evolutionary View on Technology Gaps, Trade and Growth*, Aldershot, Avebury.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

John Bradley *è professore presso l'*Economic and Social Research Institute *(ESRI) di Dublino.*

Isabella Falautano *è ricercatrice e responsabile del Programma Istituzioni Economiche Internazionali dell'Istituto Affari Internazionali (IAI).*

Stefano Fantacone *è responsabile dell'Area Macroeconomica presso il Centro Europa Ricerche (CER).*

Raffaele Farella *è ricercatore presso l'Istituto Trentino di Cultura di Trento e presso lo IAI.*

Enrico Flaccadoro *è direttore del CER.*

Antonio Fonfría *è professore presso l'*Instituto complutense de análisis industrial y financiero, Facoltà di Ciencias Económicas y Empresariales dell'Universidad Complutense *di Madrid.*

Adriano Giannola *è professore ordinario di Economia Bancaria presso la Facoltà di Economia, Università degli Studi di Napoli "Federico II".*

Paolo Guerrieri *è professore ordinario di Economia Politica presso la Facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" e direttore scientifico del Programma di Economia Internazionale dello IAI.*

Renzo Lolli *è ricercatore dell'Area Internazionale presso il CER.*

Stefano Manzocchi *è professore associato di Economia Internazionale presso il Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Perugia.*

Thierry Mayer *è* lecteur *presso la Facoltà di* Gestion et Economie d'Entreprise *dell'Università di Parigi 1* Panthéon-Sorbonne *e presso il* Centre d'Etudes des Spécialisation e Stratégies Economiques e Financières Internationales *(Cessefi) di Parigi.*

Jean-Louis Mucchielli *è professore presso la Facoltà di* Gestion et Economie d'Entreprise *dell'Università di Parigi 1* Panthéon-Sorbonne *e direttore del* Centre d'Etudes des Spécialisation e Stratégies Economiques e Financières Internationales *(Cessefi) di Parigi.*

Silvia Nenci *è ricercatrice presso lo IAI.*

Keith Smith *è professore presso lo STEP*-Group, Studies in Technology, Innovation and Economic Policy *di Oslo.*

Fiona Wishlade *è* Senior Research Fellow *presso l'*European Policies Research Centre *(EPRC) dell'Università Strathclyde di Glasgow.*

José Molero Zayas *è direttore del Dipartimento di* Economia Aplicada II *presso la Facoltà di* Ciencias Económicas y Empresariales *dell'* Universidad Complutense *di Madrid.*

Pubblicazione fuori commercio
Regist. Tribunale di Napoli n. 178 del 5 luglio 1955

Supplemento al fascicolo n. 1/99
della "Rassegna Economica"

Finito di stampare il 7 giugno 2000
dalle Officine grafiche napoletane Francesco Giannini & Figli S.p.A.