

L'economia della conoscenza: sfide e ritardi dell'Umbria

Giuseppe Croce

Sapienza Università di Roma

Introduzione: i fatti e alcune domande

Negli ultimi mesi, sotto l'incalzare della crisi abbiamo prestato un'attenzione particolare agli andamenti congiunturali. Superata la turbolenza della recessione, però, riemergeranno i nodi strutturali. Per questo è opportuno che la nostra riflessione sull'economia regionale riporti in primo piano i suoi andamenti di fondo. È da questo punto di vista *strutturale* che è necessario riflettere per avere una bussola e non navigare a vista anche alla vigilia di una, per ora debole, ripresa.

C'è un dato che meglio di altri rappresenta le difficoltà strutturali dell'economia umbra: una produttività del lavoro nettamente *al di sotto* della media nazionale (media che già di suo è cresciuta molto fiaccamente rispetto agli altri paesi europei)¹. Ma, d'altra parte, l'Umbria vanta livelli di istruzione della popolazione *al di sopra* della media italiana². Poiché nelle economie avanzate il capitale umano rappresenta la più importante risorsa per lo sviluppo, questi due dati fanno emergere una evidente contraddizione³. La scarsa capacità di valorizzare il capitale umano rappresenta un tratto di tutta l'economia italiana, ma nel caso umbro la stonatura risulta più acuta.

¹ Il valore aggiunto per unità di lavoro dell'Umbria nel 2007 era pari a 88,7 fatto 100 il valore medio nazionale (nel 2001 era pari a 90,3), in un range di valori regionali compresi tra 114,5 della Lombardia e 81,3 del Molise (ns. elaborazioni su dati Istat, *Statistiche in breve* del 8.1.2009 e 15.10.2009). Il gap di produttività si riflette in un analogo ritardo nel PIL per abitante: l'Umbria si trova al 94,5% di quello italiano (le Marche sono a 101,4) e solo all'80,7% di quello del Centro-Nord (Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008*, 2009). Da notare che anche considerando le sole piccole e medie imprese (1-99 addetti) risulta un livello della produttività inferiore in Umbria (27,6 migliaia di euro) rispetto a quello delle Marche (28,6), del Centro-Nord (33,8) e dell'Italia (31,5), fatto che lascia supporre che la minore produttività umbra non è spiegabile in base alla sola dimensione delle imprese (2005 ultimo anno disponibile, Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009).

² Gli anni medi di istruzione della popolazione regionale di 15 anni e oltre nel 2007 erano stimabili in Umbria pari a 9,97, corrispondenti a 102,4 fatta 100 la media italiana, in un range compreso tra 109,4 del Lazio e 95,5 di Puglia e Sicilia (ns. elaborazioni su dati RCFL Istat, media 2007).

³ Da un punto di vista statico, abbondanza di offerta di lavoro qualificato e scarsi livelli della produttività del lavoro non sono necessariamente in contraddizione; ma al di là del breve periodo a un'accumulazione di capitale umano più intensa dovrebbe seguire una dinamica più marcata della produttività. In altri termini, l'iniziale crescita dei livelli di istruzione della popolazione rappresenta di per sé un fattore favorevole a uno spostamento della struttura produttiva verso attività tecnologicamente avanzate. Questo è quanto avvenuto nella fase più recente dello sviluppo tecnologico nei paesi avanzati, dove si è manifestato un progresso tecnico di tipo *skill biased* tale da determinare incrementi della produttività, e quindi della domanda e dei salari relativi, del lavoro qualificato pur in presenza di aumenti consistenti di offerta di lavoro istruito (vedi ad es. Acemoglu D., *Technical change, inequality and the labor market*, Journal of economic literature, XL, 2002).

Dieci anni fa avremmo detto che il principale problema strutturale per l'Umbria era la *quantità* dell'occupazione, che appariva scarsa rispetto alla popolazione⁴. Oggi dobbiamo aggiornare l'analisi e riconoscere che il problema che abbiamo di fronte è quello della *qualità* dei posti di lavoro, cioè, appunto, la produttività dell'economia. Il tasso di occupazione è cresciuto, fino alla vigilia della crisi, e la disoccupazione rilevata dalle statistiche si era ritirata a livelli decisamente bassi. La crescita complessiva dell'occupazione non era stata comunque sufficiente ad assorbire in misura soddisfacente il lavoro femminile e il lavoro più qualificato, quello dei giovani laureati⁵; né era stato eliminato il dualismo tra le due province.

Ma se lo slancio dell'occupazione è risultato ampio nei numeri, la qualità dei posti di lavoro creati è stata nel complesso mediocre⁶. Questo si è riflesso in livelli di produttività del lavoro drammaticamente bassi.

Nel documento *Ruics 2008*, pubblicato quest'anno dalla Regione, leggiamo "il modello umbro (...) conferma le difficoltà a tradurre la notevole presenza di fattori cruciali per lo sviluppo dell'innovazione (...) in risultati in grado di agganciare in modo consistente e permanente le regioni italiane leader"⁷.

Per quali motivi il consistente aumento dei livelli di istruzione della popolazione umbra degli ultimi decenni non si è riflesso in una crescita della produttività e dell'economia? Quali rigidità rallentano i necessari cambiamenti strutturali?

E ancora, alla luce di questi dati chiediamoci se l'economia umbra stia prendendo parte allo sviluppo dell'economia della conoscenza. Se è in grado (e ha la volontà) di trarne un dividendo in termini di crescita. Se intende farne un'occasione per aprire una nuova fase di mobilità sociale, di valorizzazione delle sue possibilità, di risposta alle vecchie e nuove necessità che aspettano di essere soddisfatte.

Non è possibile eludere questi fatti e queste domande se si vuole provare a individuare i punti di debolezza e le sfide che oggi ha dinanzi la nostra regione.

Dal secondo dopoguerra l'Umbria ha partecipato alle varie fasi di sviluppo in ritardo e in posizione marginale⁸: l'industrializzazione diffusa si è manifestata solo dopo e in misura minore rispetto a quanto era avvenuto in altre regioni del centro e del nord est, principalmente attraverso la subfornitura, in posizione di dipendenza dall'esterno e in fasi

⁴ Il tasso di occupazione della popolazione umbra in età 15-64 anni era pari al 53,6% nel 1997 ed è arrivato al 65,4% nel 2008, con un salto di quasi 12 punti percentuali, maggiore di quello del Centro e dell'Italia (Banca d'Italia, *L'economia dell'Umbria nell'anno 2008*, 2009).

⁵ Il tasso di disoccupazione totale è sceso dall'8,7% del 1997 al 4,8% del 2008, contro il 6,7% dell'Italia. La disoccupazione femminile resta però doppia di quella maschile (6,8% contro 3,3%) (Banca d'Italia, *L'economia dell'Umbria nell'anno 2008*, 2009). Tra il 2004 e il 2007, in una fase di crescita del tasso di occupazione aggregato, il tasso di occupazione dei laureati in Umbria è sceso dal 72,6% al 68,9% (Osservatorio sul mercato del lavoro, *Il mercato del lavoro in Umbria nel 2007*, giugno 2008, p.91).

⁶ In realtà, anche l'aumento della domanda di lavoro, se misurato in termini di unità standard di lavoro, appare contenuto: tra 2001 e 2006 esso è stato pari a un +2,4% in Umbria contro il +4,2% medio nazionale; nello stesso periodo, a fronte di un incremento del 3,8% in provincia di Perugia, in quella di Terni si registra un calo di quasi il 2% (ns. elaborazioni su dati Istat, *Statistiche in breve* del 8.1.2009). Dalle stime dell'Istat, inoltre, risulta una quota di unità di lavoro irregolari pari nel 2005 (ultimo anno disponibile) al 12,3% del totale, strutturalmente più alta in Umbria rispetto sia al Centro-Nord sia all'Italia (Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009). Nel 2007 l'incidenza del lavoro "precario" sullo stock dell'occupazione totale arrivava al 14,3% (Osservatorio *cit.*, p.115). Nel 2008 la percentuale di dipendenti a tempo determinato sul totale dei dipendenti era pari al 15,3%, il livello più alto delle regioni del Centro-Nord e più alto di quello medio nazionale (13,3%) (Istat, *Rilevazioni sulle forze di lavoro*).

⁷ Regione Umbria, *RUICS 2008. Il quadro di valutazione regionale della competitività e dell'innovazione in Umbria*. Ma si veda anche Regione Umbria, *La produttività del lavoro in Umbria: un contributo di analisi*, luglio 2008.

⁸ Bracalente B. *Lo sviluppo economico umbro: i successi e i problemi irrisolti*, Cronache umbre.

lavorative a non elevato valore aggiunto; la terziarizzazione è arrivata in ritardo, trainata dalla mano pubblica, e non ha dato vita ad un consistente terziario avanzato di alto profilo. Ora, è possibile replicare ancora questa modalità anche nella nuova fase di sviluppo? È possibile fare affidamento su una diffusione quasi inerziale dell'economia della conoscenza dai centri verso le periferie del sistema, attendendo che i suoi benefici si riversino anche sull'economia umbra⁹?

In fondo, questa potrebbe rappresentare la riproposizione dell'idea autocompiaciuta dell'Umbria regione "mediana", la riedizione del compromesso tra, da un lato, l'accettazione di un più lento e debole sviluppo e, d'altro lato, la messa al riparo da alcune delle fratture e dei costi (economici, sociali, politici) che ogni nuova fase di sviluppo impone, un compromesso – tra modernità e protezione, avanzamento e perifericità – sostanzialmente garantito dal ruolo di filtro e compensazione degli apparati pubblici.

Ma l'idea della regione "mediana", sembra concepita per un mondo statico, in cui ci si può limitare a preservare le proprie piccole specificità e mantenere una posizione, intermedia appunto; mentre non si vede come oggi possa rappresentare un utile riferimento nel mezzo dei profondi cambiamenti in atto, che già coinvolgono inevitabilmente e drammaticamente anche l'Umbria.

Economia della conoscenza, capitale umano e produttività

Nell'economia della conoscenza il capitale umano rappresenta la principale risorsa. L'innovazione e le attività di R&S, che sono il cuore dell'economia della conoscenza, hanno come principale input la qualità del fattore lavoro. Innovazione e conoscenza camminano sulle gambe dei lavoratori qualificati. Gli investimenti in istruzione e formazione di famiglie, imprese e governi nazionali e locali migliorano la composizione dell'offerta di lavoro e per questa via rendono possibili i processi innovativi che alimentano la crescita.

La generazione e la diffusione dell'innovazione tecnologica non è slegata da una specifica dimensione territoriale. Essa è il risultato di processi e interazioni di carattere sistemico almeno in parte territorialmente radicati. Fattori locali tendono ad agglomerare le attività dell'economia della conoscenza e a stabilire una gerarchia di regioni innovative e regioni poco innovative. Ciò che è interessante per noi è che tra le prime troviamo non solo aree metropolitane e di grande impresa ma anche aree urbane di media dimensione e di piccola impresa¹⁰.

Sono decisivi, per questo, la disponibilità di una buona dotazione di capitale umano, il contributo delle imprese con attitudine all'innovazione, la presenza di centri universitari, la qualità della rete infrastrutturale, dei servizi avanzati, di un contesto urbano qualificato.

Accanto a una forte spinta alla concentrazione della produzione di nuova conoscenza tecnologica in un numero ristretto di centri mondiali, non mancano tendenze a nuove articolazioni territoriali dei vari terminali delle reti di produzione e scambio della

⁹ Il peso del terziario sul valore aggiunto regionale umbro è pari nel 2007 al 69,9%, in linea con quello del Centro-Nord; invece, la composizione interna al terziario vede i servizi vari a imprese e famiglie, di trasporti, magazzinaggio e comunicazioni e quelli di intermediazione finanziaria e monetaria complessivamente sottodimensionati rispetto al Centro-Nord (44,9% contro 51,2%); viceversa, istruzione, sanità, servizi sociali e pubblici e pubblica amministrazione risultano sovradimensionati rispetto al Centro-Nord (29,9% contro 24,2%) (Banca d'Italia, *L'economia delle regioni italiane nell'anno 2008*, 2009).

¹⁰ Trigilia C., Ramella F., *Imprese e territori dell'alta tecnologia in Italia*, Rapporti di Artimino sullo sviluppo locale, 2008.

conoscenza, ad esempio attraverso la crescita del ruolo delle imprese multinazionali e la loro necessità di gestire localmente la conoscenza¹¹.

La crescita economica delle economie avanzate, già da anni divenuta più incerta ma non per questo prossima ad un suo supposto esaurimento, è mossa da nuovi motori e spinge in direzioni in gran parte nuove.

La recessione profonda e prolungata che ha investito le economie avanzate non avrà soltanto un impatto congiunturale ma imprimerà un'accelerazione dei mutamenti strutturali già in atto, un rimescolamento delle posizioni di imprese, economie e territori. Preoccupa la possibilità che con il consolidarsi della ripresa si possa assistere a una divaricazione dei sentieri di crescita, tra regioni con passo veloce e altre che stentano.

Il potenziale di crescita dell'economia mondiale non si manifesterà uniformemente in tutti i sistemi economici e in tutte le aree. Esso dovrà essere fatto proprio per divenire vantaggio effettivo. Piuttosto, è prevedibile che accanto ad alcuni "vincitori" vi saranno anche dei "vinti", imprese, economie e territori che rimarranno indietro, che non riusciranno a cogliere il frutto delle nuove potenzialità, che non sapranno dare il loro contributo alla crescita globale, rimanendo ai margini dei processi di sviluppo.

Intanto anche altri cambiamenti investono la nostra regione con intensità anche maggiore che altrove. Invecchiamento della popolazione e immigrazione, soprattutto, offrono nuove risorse e pongono nuove necessità.

L'offerta di lavoro qualificato

Nel 1971 sia la quota di diplomati che quella dei laureati dell'Umbria sulla popolazione erano sostanzialmente allineate ai valori medi nazionali e a quelli di Toscana e Marche. Oggi, e già da diversi anni, invece, sono entrambe al di sopra della media italiana, tra le prime regioni italiane¹².

Anche la percentuale dei laureati in discipline tecnico-scientifiche è cresciuta negli ultimi anni, fino a superare la media nazionale¹³.

Un'evoluzione analoga si osserva seguendo la crescita degli anni medi di istruzione degli occupati tra il 1980 e il 2001: l'Umbria parte sotto la media italiana e arriva a fine periodo ad avere il livello più alto di tutte le regioni dopo il Lazio, esibendo la crescita più alta¹⁴.

La percentuale di popolazione adulta con un titolo di studio più alto della secondaria inferiore è nettamente più ampia in Umbria che in Toscana, nelle Marche e nel resto del paese¹⁵.

¹¹ Antonelli C., *Conoscenza tecnologica. Nuovi paradigmi dell'innovazione e specificità italiana*, Edizioni Fondazione Agnelli, 1999.

¹² Nel 2008 la quota di popolazione umbra (di almeno 15 anni di età) diplomata (con diploma di 4-5 anni) è pari al 30,3% (27,3% a livello nazionale), mentre la quota di laureati è 11,1% (10,7% Italia). Da notare, però, che rispetto all'anno precedente la quota di laureati è leggermente diminuita in Umbria (era all'11,3%) contro un aumento (dal 10,2%) a livello nazionale. Di conseguenza l'Umbria, che nel 2007 era la terza regione italiana per presenza di laureati, è scesa alla settima posizione. Si consideri che l'indicatore utilizzato è riferito a tutta la popolazione a partire dai 15 anni di età, ed è quindi possibile che sottostimi l'incidenza dei laureati in una regione come l'Umbria con un notevole peso della popolazione anziana, meno istruita. La quota di popolazione umbra con più di 64 anni è, infatti, pari al 23% nel 2008, contro il 20% medio del paese (ns. elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*).

¹³ Il numero di laureati in discipline scientifiche e tecnologiche per mille abitanti in età 20-29 anni è passato negli anni compresi tra 1999 e 2007 da 5,1 a 12,7, un valore superiore a quello medio di tutto il paese ma ancora inferiore a quello del Centro-Nord (14,5) (Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009).

¹⁴ Bronzini R, Piselli P., *Determinants of long-run regional productivity: the role of R&D, human capital and public infrastructure*, Banca d'Italia, Temi di discussione, 597, 2006.

Il tasso di scolarizzazione superiore dei giovani umbri è tra i più alti in Italia¹⁶. La regione risulta virtuosa anche per ciò che riguarda l'abbandono scolastico¹⁷.

Evidentemente in Umbria si sono verificate condizioni favorevoli a un'evoluzione dei livelli di istruzione più spedita che nel resto del paese. Possiamo leggere queste evidenze come l'indicazione che le famiglie umbre hanno particolarmente creduto nell'istruzione e che la scuola ha fin qui saputo recepire questa domanda.

Struttura produttiva e domanda di lavoro qualificato

A fronte di questo dato positivo, tuttavia, dobbiamo chiederci perchè questo capitale umano accumulato non si è tradotto in maggior reddito e maggior benessere; perchè l'economia regionale non sembra in grado di cogliere questo potenziale. Per rispondere dobbiamo guardare al sistema produttivo regionale, e alle caratteristiche qualitative della sua struttura.

Questa risulta nel complesso poco dinamica, debolmente propensa all'innovazione e, in particolare, poco reattiva alla dotazione locale di lavoro qualificato. Certo anche nella nostra regione, come del resto ovunque, non mancano fermenti e realtà vivaci nell'innovazione (un esempio promettente è quello del polo aerospaziale). Tuttavia, questi casi non sono stati sufficienti, almeno fino a oggi, a imprimere un'intonazione nuova all'economia regionale. Non se ne coglie il riflesso negli indicatori che fotografano la realtà.

Negli ultimi tre decenni, come è noto, si è verificato in Umbria un cambiamento strutturale che ha portato alla contrazione del settore industriale in s.s. e alla crescita del terziario. Durante questa evoluzione, però, è rimasta sostanzialmente immobile la struttura interna all'industria, nella quale hanno mantenuto un peso trascurabile, a confronto con il Centro e con il resto d'Italia, i comparti tecnologicamente avanzati. Restano prevalenti la meccanica, il tessile, l'alimentare e il siderurgico.

Tra il 1980 e il 2004, la dinamica della produttività a livello aggregato è stata in linea con quella nazionale e del Centro. L'industria in s.s., invece, ha fatto registrare una dinamica

¹⁵ La percentuale di popolazione adulta (25-64 anni) con *al massimo* un livello di istruzione secondaria inferiore nel 2008 in Umbria è al 39,1%, in Italia al 47,2% (Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009).

¹⁶ La quota di popolazione con 20-24 anni e in possesso almeno di un diploma di scuola secondaria superiore è pari all'82,1% nel 2008 in Umbria, al di sopra del Centro-Nord e del valore medio nazionale, ma in calo rispetto all'84,4% del 2004 (Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009).

¹⁷ La quota di popolazione di 15-19 anni in possesso almeno della licenza media inferiore è pari al 99%, un valore superiore a quello di Toscana e Marche e anche di quello medio nazionale. Il tasso di abbandono alla fine del primo anno delle scuole secondarie superiori è pari al 5% in Umbria, il valore più basso tra tutte le regioni italiane (il valore medio nazionale è all'11,4%). Il tasso di abbandono definito come quota di popolazione di 18-24 anni con al più la licenza media e che non frequenta la scuola e altre attività formative è pari al 14,8%, al di sotto dei corrispondenti valori medi per l'Italia e per il Centro-Nord. L'indicatore, tuttavia, ha alternato miglioramenti e peggioramenti nel corso degli ultimi anni (Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009).

molto più debole¹⁸. Tra gli anni Novanta e Duemila si è verificato un declino dell'industria umbra in termini di produttività¹⁹.

La vischiosità della struttura industriale ha pesantemente concorso a questo risultato. Da un lato, i singoli comparti del sistema produttivo non sono stati in grado di innovazioni e miglioramenti di efficienza al loro interno e, d'altro lato, si è bloccato il processo di riallocazione, cioè lo spostamento verso le attività a maggiore potenziale innovativo e di domanda.

Al livello di tutta l'economia, dalla metà degli anni Novanta, il ritardato processo di terziarizzazione ha consentito alcuni guadagni di produttività mascherando l'esaurimento della capacità di migliorare l'efficienza all'interno dei singoli settori.

Nella spesa delle imprese in R&S sul PIL, tradizionalmente bassa nel settore privato anche per la prevalenza di imprese di piccola dimensione, l'Umbria rimane ancora oggi relegata nelle posizioni di coda nella graduatoria delle regioni italiane²⁰. Sul totale della spesa pubblica e privata per R&S, i 2/3 sono da attribuire all'università, una quota più che doppia rispetto alla media nazionale²¹.

Tutti gli indicatori relativi ai brevetti presentati mostrano una situazione analoga: una distanza molto ampia dalle economie regionali più attive ma anche dalla media nazionale²². La diffusione delle innovazioni presso le unità locali della regione e la loro spesa media per l'innovazione sono al di sotto dei valori medi del paese²³. È evidente che la posizione della regione apparirebbe ancor più drammaticamente marginale se raffrontata con i valori delle regioni dei paesi avanzati²⁴.

La partecipazione dell'Umbria ai progetti di R&S finanziati dall'UE nel periodo 90-08 (in rapporto alla popolazione) è rimasta al di sotto della media italiana, con un calo ulteriore nel periodo più recente²⁵.

La quota delle esportazioni sul PIL è ugualmente bassa²⁶. Anche nelle esportazioni prevale una specializzazione nei settori manifatturieri a medio bassa tecnologia (per il peso della siderurgia) o a bassa tecnologia (se si esclude la siderurgia).

¹⁸ Nell'arco di tempo tra il 1980 e il 2004 la dinamica della produttività del lavoro nell'economia umbra è stata allineata a quella dell'Italia (+36,2% e +37,8% rispettivamente). Nell'industria in s.s., invece, l'aumento è stato del 33,1% mentre nello stesso settore a livello nazionale raggiungeva il 60,3% (pur in presenza di un maggiore calo delle unità di lavoro del settore in Umbria rispetto all'Italia); ma anche nel commercio l'incremento regionale (29,9%) è stato inferiore a quello nazionale (36,2%) (Sacchi S., *Profili e componenti regionali nello sviluppo*, in AUR, Rapporto economico e sociale 2005-2006.).

¹⁹ Amendola M., Di Iasio G., Naticchioni P., Ricci A., Vona F., *Tecnologia, produttività e capitale umano*, in AUR, Dentro l'Umbria, Rapporto economico e sociale 2007, 2008.

²⁰ Regione Umbria, *RUICS*, cit..

²¹ Casavecchia M., *Ricerca e innovazione nel sistema produttivo*, in AUR, Dentro l'Umbria, Rapporto economico e sociale 2007, 2008.

²² Regione Umbria, *RUICS*, cit.; Trigilia, Ramella, cit..

²³ Regione Umbria, *RUICS*, cit..

²⁴ L'intensità di spesa in R&S è pari all'1,1% del PIL in Italia, contro il 2,3% nel totale dei paesi OCSE e il 3,8% della Svezia nel 2005; nessuna delle regioni italiane arriva al valore dell'area OCSE. La quota di addetti a R&S per mille occupati è pari a 12 in Italia, contro i 14 dell'area OCSE, mentre arriva a 32 in Finlandia. Il numero di brevetti presentati per milione di abitanti è fermo a 48 in Italia mentre arriva a 108 nell'area OCSE e a 271 in Finlandia (OECD, *Regions at a glance 2009*).

²⁵ Trigilia, Ramella, cit..

²⁶ Il valore delle merci esportate nel 2007 è pari al 16,9% del PIL regionale, il più basso del Centro-Nord (esclusa la Liguria) la cui media è 26,9%. Il gap rispetto al Centro-Nord è rimasto sostanzialmente immutato nel corso degli ultimi dodici anni. Riguardo alla composizione interna delle esportazioni, la quota relativa a prodotti di settori definiti ad elevata crescita della produttività, secondo i dati provvisori relativi al 2008 è pari solo al 15,1% per l'Umbria (era già 15,3% nel 1998), a fronte del 28,9% del Centro-Nord (Istat, *Indicatori di contesto chiave e variabili di rottura*, aggiornamento novembre 2009).

L'incidenza dell'high tech sul totale delle esportazioni non arriva neanche alla metà del corrispondente valore medio per l'Italia²⁷.

La domanda di lavoro qualificato è debole. La quota di assunzioni di laureati previste nel settore privato, seppure in crescita, rimane pur sempre bassa rispetto al centro nord²⁸. La quota di laureati sul totale dell'occupazione è più bassa della media nazionale²⁹.

Tra 2000 e 2006 le quote di occupati nei comparti industriali e terziari high tech, cresciute in Italia e nel Centro, sono invece calate in Umbria, un indizio evidente della scarsa qualità dell'occupazione creata negli ultimi anni³⁰.

Non mancano evidenze che indicano come, a partire dalla prima metà degli anni Novanta, si siano realizzati, in misura ben più marcata che a livello nazionale, una silenziosa quanto impressionante contrazione della quota di laureati impiegati nelle attività qualificate e il loro corrispondente scivolamento in attività semi-qualificate o non qualificate³¹.

Anche l'andamento dei salari segnala una sofferenza del settore privato a remunerare il lavoro qualificato. Il c.d. rendimento dell'istruzione universitaria, il maggior salario derivante dal possesso di un titolo di studio universitario, mostra segni di declino³².

Neanche la presenza di imprese multinazionali, potenzialmente uno dei più importanti vettori di conoscenza e innovazione, sembra aver assunto connotati particolarmente favorevoli in questa direzione.

Gli investimenti delle imprese multinazionali in Umbria sono stati attratti prevalentemente dalle opportunità di acquisizione di impianti a basso costo, dalla possibilità di decentramento produttivo di fasi a basso valore aggiunto e dalla ricerca di margini di flessibilità nei volumi di produzione complessivi del gruppo, dall'acquisizione di marchi, o infine dalla presenza di specifiche professionalità operaie³³.

Malgrado gli indubbi vantaggi che possono derivare dal collegamento a gruppi imprenditoriali internazionali, l'acquisizione di imprese locali da parte di proprietari esteri ha comportato un impoverimento delle funzioni terziarie qualificate nelle sedi umbre. Queste sono spesso tecnologicamente deboli, con scarsi spazi di autonomia nella R&S. D'altro canto, la pur limitata domanda di servizi innovativi espressa dalle IMN presenti in Umbria spesso non trova una idonea capacità di offerta in regione.

Gli esiti del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro qualificato

Dal quadro fin qui tratteggiato emerge che l'economia regionale è oggi segnata da un evidente squilibrio (*mismatch*) tra il capitale umano disponibile, da un lato, e lo stato anemico dei processi innovativi nell'economia, dall'altro; tra le risorse disponibili e le effettive capacità di valorizzarle. La progressiva qualificazione del lavoro rappresenta effettivamente una condizione per l'innovazione solo se l'offerta di lavoro qualificata rimane nella regione (o comunque, al netto di uscite e entrate, la regione risulta in grado di

²⁷ Regione Umbria, *RUICS*, cit..

²⁸ Tra le assunzioni non stagionali previste dalle imprese umbre per il 2009 solo l'8,4% sono rivolte a laureati (Unioncamere-Ministero del lavoro, *Sistema informativo Excelsior*).

²⁹ La quota di laureati sul totale dell'occupazione regionale è pari al 16,3% nel 2008, contro il 17% medio nazionale. Questo valore colloca l'Umbria solo all'undicesima posizione nella graduatoria delle regioni italiane. La quota di diplomati, invece, arriva al 43,6% (37,1% in Italia) e colloca l'Umbria al livello più alto tra tutte le regioni (Istat, *Rilevazioni sulle forze di lavoro*).

³⁰ Regione Umbria, *RUICS*, cit..

³¹ Naticchioni P., Ricci A., *Istruzione, qualità dell'occupazione e domanda di lavoro: contesto teorico e analisi empirica a livello nazionale e regionale*, di prossima pubblicazione, Rapporto ICSIM.

³² Amendola e altri, cit..

³³ Ferrucci L., Zazzeroni G., *Le multinazionali estere in Umbria*, in AUR&S, 9, 2007.

attrarre lavoro qualificato), ed è effettivamente impiegata in posti di lavoro di qualità corrispondente.

Affinchè la qualificazione dell'offerta si traduca in crescita economica è quindi necessaria una parallela qualificazione della domanda. Questa può aver luogo se le imprese interne a ciascun settore intraprendono percorsi innovativi; o se si realizza una riallocazione delle imprese e dell'occupazione tra diversi settori a favore di quelli più innovativi.

Ove questa evoluzione non si realizzi al *mismatch* tra domanda e offerta seguono effetti di segno negativo: essendo l'Umbria una regione piccola e con una struttura professionale appiattita verso il basso, è fortemente esposta al rischio di perdere i propri lavoratori più qualificati. D'altro canto, le componenti meno mobili del lavoro qualificato saranno esposte al rischio di rimanere disoccupate o di essere utilizzate nell'economia locale ma in posti poco qualificati, con uno spreco del loro potenziale professionale³⁴.

Ciò nonostante, anche in presenza di un'economia regionale poco qualificata, le famiglie continueranno a scegliere l'investimento in istruzione in una prospettiva che guarda oltre il piccolo dell'economia umbra (quindi implicitamente orientata alla mobilità territoriale). Tuttavia questi investimenti non si tradurranno in una crescita della nostra regione. La rincorsa di una crescita regionale basata sul solo capitale umano, senza i necessari cambiamenti nella struttura produttiva, è illusoria e rischia di risolversi in una fatica di Sisifo.

Non solo, c'è anche la possibilità che nel prossimo futuro si deteriorino i risultati fin qui ottenuti sul fronte dell'istruzione. Non è affatto detto che la scuola e l'università saranno in grado di raccogliere e vincere le sfide che anche ad essa si pongono in un contesto in rapida evoluzione. Già oggi ci sono segnali di difficoltà che non possiamo trascurare.

Il vantaggio relativo della nostra regione nel tasso di scolarizzazione superiore dei giovani 20-24enni si è ridotto negli ultimi anni.

Anche l'indice relativo all'abbandono scolastico mostra segnali di peggioramento; il tasso di insuccesso nella scuola dell'obbligo è aumentato nella nostra regione (come pure in Toscana e Marche). Non si può escludere che alcuni di questi segnali poco positivi siano collegati al forte aumento della presenza di giovani di famiglie straniere.

La composizione della forza lavoro regionale potrebbe dequalificarsi nei prossimi anni per effetto dell'"uscita" del lavoro più giovane e istruito e, allo stesso tempo, per l'ingresso di lavoro poco qualificato, soprattutto immigrato, o comunque disposto a essere sottoutilizzato. Questo potrebbe rafforzare l'inclinazione dell'economia regionale a espandere attività a bassa qualificazione.

La stessa possibilità di finanziare gli studi universitari dipende anche dalle risorse private e pubbliche a disposizione e quindi c'è il rischio di un circolo vizioso del tipo "meno crescita, meno istruzione, meno crescita".

Implicazioni per le politiche regionali

Le politiche pubbliche, tanto più quelle regionali, da sole, non hanno a disposizione risorse abbondanti né strumenti di provata efficacia per modificare il percorso di sviluppo di un paese o di un'area. Esse, tuttavia, possono risultare determinanti, quando concorrono con l'insieme dei soggetti economici e istituzionali a indicare gli obiettivi e a mobilitare risorse.

³⁴ Il tasso di disoccupazione dei laureati in Umbria nel 2008 è pari al 5%, un valore maggiore di quello medio nazionale (4,6%) e più alto del tasso di disoccupazione totale (4,8%) segnalando una specifica difficoltà dei laureati umbri nel mercato del lavoro regionale. Tra il 2007 e il 2008, in presenza di un modesto incremento del tasso di disoccupazione totale medio annuo, si è assistito a un brusco deterioramento di quello specifico dei laureati, che è salito di 1,2 punti percentuali (mentre è salito solo di 4 decimi di punto in Italia) (ns. elaborazioni su dati Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*).

L'innovazione e il lancio di nuove attività sono sfide che solo le imprese possono decidere di raccogliere e affrontare.

La politica di sviluppo, dal canto suo, deve mirare a incentivare specifici investimenti imprenditoriali (in R&S, innovazione, internazionalizzazione) e a favorire il cambiamento strutturale (il passaggio a nuovi settori, la crescita dimensionale e la creazione di reti di imprese)³⁵. In Umbria, il perseguimento di questi obiettivi richiede che l'intervento pubblico faccia propri, anche a costo di discontinuità rispetto alle prassi abituali, alcuni chiari orientamenti che definiscono quasi un'“agenda” essenziale delle politiche di sviluppo: maggiore selettività e concentrazione su obiettivi strategici; fine di una concertazione dirigistica e promozione del protagonismo di soggetti leaders; apertura a soggetti e reti extraregionali; adesione al principio di valutazione degli interventi realizzati³⁶.

a. Selettività e concentrazione su obiettivi strategici

Le misure di sostegno alle imprese in Umbria risultano ancora orientate a obiettivi “generalisti”, a scapito del sostegno delle funzioni maggiormente “dinamiche”. La quota relativa delle erogazioni della Regione finalizzate a R&S è appena la metà di quella delle Marche e un quarto di quella della Toscana; quella per l'internazionalizzazione ancora più bassa³⁷.

Secondo il giudizio delle imprese la scarsa selettività, sebbene nota e criticata, continua a rappresentare un connotato degli interventi pubblici³⁸. Nel *Documento di programmazione* della Regione per il 2009-11 si riconosce la necessità della selettività. Tuttavia, da quello stesso documento risulta che le politiche per lo sviluppo in Umbria sono in gran parte aiuti alle imprese in forma diffusiva. Il totale delle risorse erogate arriva appena al 5% degli investimenti fissi lordi annuali delle imprese³⁹. Essendo spalmati su una platea ampia di beneficiari, tali sussidi non sono in grado di sostenere veramente nessuno, cosicché si dà poco a molti senza essere efficaci verso alcuno.

La scarsità di risorse e la necessità di aumentare l'efficacia sistemica dei finanziamenti fanno ritenere finita l'epoca del sussidio all'impresa quale intervento di mero sostegno finanziario senza chiara individuazione di priorità.

Al contrario è necessario puntare a sostenere progetti/investimenti capaci di generare le maggiori esternalità positive, di provocare apertura verso l'esterno o attrazione di nuove risorse dall'esterno, di rafforzare e diffondere processi imprenditoriali nei settori a più alto potenziale.

b. fine di una concertazione dirigistica e promozione del protagonismo di soggetti leaders

Il coinvolgimento dei soggetti privati e delle istituzioni interessate non può continuare nella forma della concertazione fin qui conosciuta, caratterizzata di fatto da un dirigismo della Regione. È necessario affidare i progetti di sviluppo direttamente all'iniziativa e alle risorse finanziarie, tecniche e professionali dei soli possibili protagonisti dello sviluppo,

³⁵ Lotti F., *politica industriale e aiuti alle imprese*, in de Blasio, Lotti (a cura di), *La valutazione degli aiuti alle imprese*, il Mulino, 2008. Aa. Vv., *Rapporto sulle tendenze nel sistema produttivo italiano*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza, 45, 2009.

³⁶ Tra gli errori che vanno evitati nelle politiche pubbliche per l'innovazione vi sono l'eccessiva frammentazione delle risorse e la proliferazione del numero di programmi che non consente di raggiungere la scala minima necessaria per l'efficacia degli interventi, e l'eccessivo condizionamento delle amministrazioni pubbliche da parte delle Università, soprattutto in contesti di piccola impresa (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni*, 2009).

³⁷ MET, *Profilo delle imprese industriali dell'Umbria*, citato in Corriere dell'Umbria, 19.5.2009.

³⁸ Cipollone M., *I risultati della ricerca sulle imprese*, in AUR, *Le frontiere dei materiali innovativi*, 2009.

³⁹ Regione Umbria, *Documento annuale di programmazione della Regione Umbria 2009-2011*.

imprese e consorzi di imprese, università e fondazioni bancarie, agenzie pubbliche e private, pubbliche amministrazioni e altri soggetti esterni alla regione.

La concertazione fin qui sperimentata è risultata al di sotto delle aspettative e ha bloccato l'interazione in uno schema in cui la Regione mantiene nelle proprie mani il potere di convocazione, di iniziativa e di mediazione. In tale schema gli altri soggetti privati e pubblici sono indotti a esprimere una mera domanda di risorse senza offrire una reale contropartita in termini di assunzione di responsabilità, e quindi senza esplicitare tutto il loro potenziale di interazione e moltiplicazione degli effetti locali.

Le politiche dello sviluppo devono fare un passo avanti e smarcarsi da questo schema. Se sono vere le analisi che individuano l'emergere in Umbria di nuovi promettenti campioni dell'economia regionale, allora è il momento di dargli spazio e di mettere in primo piano le energie nuove che si stanno formando.

c. apertura a soggetti e reti extraregionali

Una regione piccola nelle sue dimensioni territoriali ed economiche e debole nelle sue condizioni di partenza non può avere a riferimento delle proprie azioni di sviluppo esclusivamente risorse e soggetti interni. Volta per volta deve saper valutare e individuare le opportunità di interazione con soggetti e realtà territoriali esterni, in grado di conferire al sistema regionale un di più di competenze e conoscenze necessario ad avviare processi di crescita. Non si tratta di riproporre un obiettivo di mera attrazione di imprese esterne ma di stabilire più ricche forme di collaborazione e interazione nell'ambito dell'economia della conoscenza, a cominciare, ad esempio, dalla messa in discussione della convenzione tacita che vuole come unico possibile interlocutore universitario l'Ateneo perugino.

d. adesione al principio di valutazione degli interventi realizzati

Serve, anche, una capacità di resistenza delle amministrazioni pubbliche alle pressioni che chiedono di perpetuare la dispersione dei sussidi. A questo scopo devono affidarsi ad agenzie qualificate e autonome, capaci di selezionare i progetti, di seguirne la realizzazione e di valutare i risultati ottenuti, nella massima trasparenza e *accountability*⁴⁰.

Come il legarsi le mani di Ulisse di fronte alle sirene, così fare proprio e rendere pubblico un impegno vincolante ad applicare un rigoroso principio di valutazione degli interventi potrebbe rappresentare lo strumento in grado di liberare l'amministrazione dai mille richiami e pressioni particolaristiche e di breve termine.

Distretto tecnologico umbro (DTU)

Il DTU, istituito nel 2005 a seguito della crisi siderurgica di quell'anno, è stato a suo tempo presentato come il progetto strategico più importante in corso in Umbria, basato sulla collaborazione di Stato, Regione, università e imprese e un budget di 50 mln di risorse pubbliche. Esso trae ispirazione da intuizioni sulle quali, in diversi paesi, sono nate e cresciute importanti esperienze di successo proprio nell'economia della conoscenza.

Malgrado la sua importanza, tuttavia, neanche il distretto tecnologico sembra esente da quei vizi che ricorrono così spesso nelle politiche regionali per lo sviluppo.

Per raggiungere la necessaria massa critica di imprese e progetti in un contesto imprenditoriale piccolo e debole il distretto è stato allargato a 4 aree tecnologiche eterogenee (materiali speciali metallurgici, micro e nano tecnologie, meccanica avanzata,

⁴⁰ Trigilia, Ramella, *cit.*; Lotti, *cit.*

meccatronica)⁴¹. Ma questo crea dispersione, difficoltà di creare reti, di generare e diffondere conoscenza, secondo la logica ispiratrice dei distretti tecnologici.

La compresenza al suo interno di gruppi di imprese limitati nel numero e, soprattutto, diversificati dal punto di vista tecnologico, rappresenta un evidente fattore di debolezza. Sarebbe stato più coerente con la sua ispirazione – anche se certamente non altrettanto facile da realizzare – un distretto più omogeneo eventualmente esteso a più regioni, lungo reti lunghe in grado di recare maggiori vantaggi in termini di generazione e circolazione di conoscenza.

Inoltre, è lecito chiedersi se l'università di Perugia, da sola, possa svolgere il ruolo, assolutamente centrale e trainante per un distretto, di referente-leader scientifico in ognuna delle 4 aree. Perché, piuttosto, non pensare a un consorzio di più università italiane o straniere selezionate in base a criteri di merito relativi alla specifica area tematica, eventualmente con il concorso e per il tramite dello stesso ateneo perugino?

L'Umbria, ad ogni modo, è troppo piccola per costituire un distretto tecnologico autarchico. Un distretto fatto in casa non può che incontrare grandi difficoltà ad assumere lo spessore e la forza capaci di determinare un suo ruolo efficace.

Essendo troppo ristretto non è in grado di generare e diffondere conoscenza (a quali fonti di conoscenza attinge? a chi la trasmette? con quali effetti moltiplicativi?).

Piuttosto si intravede nella scelta di un distretto tutto interno ma esteso a ben quattro aree tematiche, la tentazione di farne un ennesimo contenitore attraverso cui canalizzare sussidi secondo modalità usuali, comunque senza una rigorosa finalizzazione.

Un altro punto critico è quello della *governance* del DTU. Questa prevede: i) una cabina di regia composta dalle istituzioni, con l'università e le rappresentanze delle imprese; ii) un comitato tecnico-scientifico che “assiste” la cabina di regia e la Regione; iii) un Fondo costituito da banche, fondazioni bancarie e altri soggetti privati per il sostegno finanziario.

È chiaro, in questo disegno, che l'organo di governo è la cabina di regia, la quale però non rappresenta un soggetto autonomo (il DTU) ma riproduce (di nuovo!) il tavolo concertativo che troviamo in quasi ogni iniziativa regionale. È questa cabina di regia, presieduta dalla Regione, che controlla il DTU⁴² secondo logiche in gran parte estranee allo stesso distretto⁴³. Questo pertanto è di fatto privo di un suo organo autonomo nel quale elaborare le proprie strategie ed esercitare la propria creatività,

Nei distretti tecnologici “il fattore di innesco è dato nella maggioranza dei casi o da un investimento di natura e portata considerevole nella ricerca pubblica (in qualche caso privata) o dall'azione dirompente di un'azienda o altra realtà locale preesistente”⁴⁴ il che presuppone che esista uno spazio per azioni di rottura.

Invece, nel nostro caso, i veri soggetti titolari e destinatari del distretto (le imprese innovative) restano fuori o sono relegati negli organi ausiliari (Fondo e Comitato). Con questa governance non si coinvolgono i veri leaders dell'economia della conoscenza, né si promuove il protagonismo dei soggetti dello sviluppo. In tale gioco le parti sono indotte ad assumere una posizione meramente “rivendicativa” e di scambio.

⁴¹ Becchetti C., *Distretto tecnologico dell'Umbria*, AUR&S, 9, 2007.

⁴² Più precisamente, nella delibera della Giunta Regionale che ne definisce la composizione, la cabina di regia semplicemente “assiste” la Regione, che quindi sembra esserne la vera titolare, nell'attuazione del DTU.

⁴³ Nella valutazione del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica una *governance* guidata dal soggetto pubblico costituisce una delle maggiori criticità delle politiche pubbliche di innovazione; ugualmente può dirsi dell'isolamento rispetto alle reti nazionali e internazionali (Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, *Migliorare le politiche di Ricerca e Innovazione per le Regioni*, 2009).

⁴⁴ Trigilia, Ramella, *cit.*

Per quanto riguarda gli strumenti operativi è forte il rischio che il DTU si limiti a erogare sussidi mediante bandi. Gli imprenditori innovatori chiedono e ricevono soldi ma non assumono il controllo del distretto. Trovano in esso uno strumento per espandere il proprio raggio di azione? per moltiplicare le ricadute della loro innovazione? o per attingere alla conoscenza di altri innovatori, rafforzare le sinergie?.

È un protagonista del progetto a chiedere che lo sforzo di integrazione industria-università non vada “vanificato riducendolo solo ad una serie di misure di finanziamento, tradotte in bandi per progetti di ricerca”⁴⁵!

In definitiva, per rendere vitale il DTU bisognerebbe:

a) restringere l'area tecnologica per ottenere una minore dispersione, individuando una o due aree che risultano più dinamiche e promettenti dopo la sua prima fase di vita; b) abolire la cabina di regia e sostituirla con un soggetto autonomo e titolare del progetto e delle risorse, e al tempo stesso responsabile in modo trasparente di tali progetto e risorse, composto dai portatori di interesse e dai reali animatori del distretto (università, fondazioni, imprese-leaders); c) fare del distretto uno strumento di apertura dell'economia locale a relazioni extraregionali, con università, imprese, e altre istituzioni anche esterne alla regione ma interne all'area tecnologica prescelta; d) ridefinire le funzioni del distretto da semplice canale di assegnazione di finanziamenti a soggetto che raccoglie risorse, elabora progetti, promuove reti di imprese e la creazione di beni pubblici per la conoscenza.

Le politiche regionali di fronte alla crisi

Problemi in parte analoghi sono quelli che la recessione pone alle politiche regionali. Queste si trovano di fronte a un dilemma: limitare i costi economici e sociali della crisi (evitando chiusure e licenziamenti) o, d'altra parte, fare pulizia, assecondando il processo di contrazione delle attività marginali, in settori poco dinamici e qualificati per far spazio ad attività più produttive e in settori con buone prospettive di occupazione e reddito. Il primo obiettivo è importante in quanto mira ad aiutare le famiglie e, insieme ad esse, le imprese in difficoltà per la riduzione del credito ma economicamente valide⁴⁶. Ma anche il secondo è importante perché l'Umbria, che ha come principale problema economico la bassa produttività, non può assumere implicitamente l'obiettivo di uscire dalla crisi così come c'era entrata. La ripresa della produttività umbra passa anche attraverso un cambiamento dei pesi settoriali nell'economia, dai settori deboli verso quelli con maggiore potenziale di crescita.

Il primo obiettivo può essere perseguito con le politiche sociali e del lavoro, compresi ammortizzatori sociali e politiche attive; mentre il secondo richiede politiche di sviluppo e industriali.

Sarebbe nefasto confondere i due strumenti. Non si può puntare solo sulla CIG e sulle sue proroghe a tempo indefinito anche nei casi in cui non vi siano evidenti prospettive di ripresa dell'azienda; né si devono usare le politiche industriali con finalità assistenziali. In tal caso ci si ritroverebbe con un sistema imprenditoriale più debole e avremmo solo ritardato la resa dei conti.

Sono quindi necessari interventi generosi, ben disegnati e straordinari per le famiglie colpite dalla crisi. E sono necessarie politiche industriali selettive – oltre che l'insostituibile apporto del credito bancario – per sostenere le imprese, solo quelle valide e in

⁴⁵ Kenny J.M., *La sfida dei materiali: tecnologia, innovazione, sviluppo*, in *Le frontiere dei materiali innovativi*, 2009.

⁴⁶ Draghi M., *Considerazioni finali*, Assemblea della Banca d'Italia, 2009.

momentanea difficoltà finanziaria o gli investimenti in settori dinamici e a più alta produttività.

Conclusione

Per concludere, non sembra ragionevole continuare a credere che la situazione della nostra regione rifletta oggi un presunto compromesso virtuoso tra l'accettazione di una più lenta crescita e, d'altro lato, la messa al riparo da una parte delle fratture e dei costi della crescita stessa. Né che la riproposizione di un tale compromesso nel prossimo futuro possa avere un reale fondamento. Accumulare ulteriore ritardo, anche nello sviluppo dell'economia della conoscenza e dell'innovazione, implica semplicemente arretramento e marginalizzazione.

L'idea di un'Umbria campione dell'Italia "mediana", culla di un preteso equilibrio di modernizzazione e protezione, appare oggi un'idea consolatoria e poco aderente alla realtà, utile forse a rimandare le scelte non facili che attendono tutti – imprenditori, banche, scuole e università, amministrazioni pubbliche, forze politiche e sociali – ma che rischia di consegnarci domani un sistema economico fiacco e ripiegato su stesso.