



Politiche e processi

2. POLITICHE E PROCESSI

2.1. DOMINANTI DI SISTEMA

La crisi degli ultimi anni non ha risparmiato il sistema produttivo laziale, le cui fragilità strutturali si sono acuite per le persistenti tensioni dovute al maggiore dinamismo dell'area metropolitana di Roma, a un'incerta capacità di promozione istituzionale e al limitato radicamento territoriale delle imprese.

Richiamando brevemente alcuni dati, il Lazio ha subito un forte ridimensionamento delle attività economiche negli anni Duemila, con una flessione particolarmente sensibile dal 2008. «Il calo dei consumi ed il crollo degli investimenti hanno causato un peggioramento congiunturale in tutti i settori produttivi, soprattutto nel commercio e nelle costruzioni, con forti ripercussioni sulle dinamiche occupazionali e sull'economia territoriale. La contrazione delle attività ha in effetti comportato un processo di ristrutturazione del tessuto imprenditoriale locale ed un conseguente aumento della flessibilità del lavoro, attraverso un più ampio ricorso al tempo parziale» (Regione Lazio, Osservalazio 2013, 4).

Per quanto riguarda la distribuzione degli addetti, la Regione è caratterizzata da una forte concentrazione occupazionale nei settori del commercio all'ingrosso e al dettaglio, trasporto e magazzino, attività di alloggio e ristorazione, che assorbono nel 2010 il 39,6% degli addetti (a fronte del 34% a livello nazionale); alle attività manifatturiere va l'11% degli addetti, quota nettamente inferiore rispetto alla media nazionale: 24,9% (ivi, 5).

Nel triennio 2009-2012, la provincia di Roma è l'unica ad aver registrato un trend positivo del numero di imprese attive (tabella 2.1). Con circa 1.263.000 addetti, essa si caratterizza nell'universo laziale per un maggior peso relativo degli occupati nel settore dei trasporti (20,8%) e in quello dei servizi di informazione e comunicazione (10,4%). Anche nel macro-raggruppamento del terziario avanzato e dei servizi – in cui possono essere accorpate le attività finanziarie e assicurative, immobiliari, professionali, scientifiche e tecniche nonché altri servizi di supporto alle imprese – la provincia di Roma sovrasta ampiamente le altre province, dove è più elevato il peso relativo degli addetti al comparto manifatturiero (soprattutto nel caso di Latina e di Frosinone) e nelle costruzioni (soprattutto Rieti e Frosinone).

Tabella 2.1. Imprese attive nel Lazio e nelle province nel 2009 e nel 2011 e tasso di crescita di 2012 su 2009

Fonte: Regione Lazio, Osservalazio, Rapporto annuale 2013

	2009	2011	2012	Var. % 2009-12	Var. % 2011-12
Frosinone	38.947	39.520	39.415	+1,2	-0,3
Latina	47.907	47.457	47.297	-1,3	-0,3
Rieti	13.321	13.390	13.369	+0,4	-0,2
Roma	324.775	331.204	334.915	+3,1	+1,1
Viterbo	34.384	34.461	34.090	-0,9	-1,1
Lazio	459.334	466.032	469.086	+2,1	+0,7

Per ciò che riguarda il settore manifatturiero, a livello provinciale Roma si conferma come la realtà più importante per diversificazione e numerosità degli addetti (82.000), mentre a Rieti spetta il ruolo di area più debole (circa 4.000 addetti). Questa lettura aggregata, che riflette una contrazione delle piccole imprese solo parzialmente controbilanciata dalla crescita di aziende di maggiori dimensioni e la scomparsa di circa un quinto delle forme di artigianato industriale, non consente di cogliere storie, dinamiche e razionalità produttive in relazione alla specificità dei contesti locali, né le criticità determinate dalle condizioni di compromissione, degrado o sottoutilizzazione delle aree dedicate.

Nelle pagine che seguono viene focalizzato il rapporto tra dinamiche produttive e «territori», intesi come contesti di accoglienza dei processi di sviluppo, enucleando i principali tasselli problematici del quadro mediante due «dominanti tematiche». Una propone una lettura in chiave temporale degli orientamenti istituzionali: nella prima fase, la Cassa per il Mezzogiorno per le localizzazioni delle aree attrezzate; nella seconda, la Regione con l'individuazione di distretti e sistemi produttivi locali, ambiti sovracomunali caratterizzati da varie forme di specializzazione produttiva (legge regionale 36/2001). L'altra dominante offre una interpretazione dei processi in atto all'interno di due spaccati significativi dell'universo industriale ereditati dalle politiche di programmazione per il Mezzogiorno e in seguito parzialmente compresi nei sistemi produttivi locali: quello definito territorialmente dai limiti del Consorzio di sviluppo Frosinone-Sora, e quello rappresentato dal comparto farma-

ceutico, che vede il Lazio al secondo posto per numero di addetti tra le regioni italiane¹.

Nella dominante della storia, questa periodizzazione si apre con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, potente fattore di strutturazione degli orizzonti produttivi nel lungo periodo (anni Cinquanta-anni Ottanta). Il lascito della fase «eroica» della programmazione consiste in estese concentrazioni areali per la produzione industriale, attrezzate con attività trainanti e un indotto di supporto che hanno coordinato i più importanti bacini lavorativi laziali. Con lo smantellamento della Cassa per il Mezzogiorno, ha preso corpo una diversa forma di sostegno allo sviluppo da parte della Regione, che nei distretti e sistemi locali coglie selettivamente alcune direttrici produttive.

Nella dominante dei processi, il modello delle aree attrezzate ha depositato del capitale fisso sociale nell'agglomerato di Frosinone che, ampliandosi progressivamente, ha mantenuto una sostanziale autonomia da Roma, pur con le ombre derivanti dal declino della razionalità originaria e dalla urgenza di una bonifica ambientale.

La ricognizione su un comparto di eccellenza, il farmaceutico, pur gravato dalle difficoltà del momento, ha viceversa evidenziato una sostanziale estraneità delle razionalità di settore, prima ancora che di filiera (sono in effetti assai dibattute consistenza e qualità di tale indotto locale) al supporto territoriale. Si agisce a prescindere o a dispetto dei condizionamenti portati dal territorio, e, in prospettiva, questa disaffezione potrebbe condurre a fenomeni di dismissione.

Le interviste a testimoni qualificati (realizzate per questo *Rapporto*) e alcune occasioni pubbliche di riflessione² hanno portato alla ribalta ulteriori questioni legate a problematici disallineamenti tra percezioni delle istituzioni e degli operatori economici: per inadempienze degli enti locali, questi ultimi denunciano, ad esempio, livelli insostenibili di congestione delle aree attrezzate, talvolta accessibili solamente da tratti di viabilità di antico impianto.

Per ciò che riguarda le reti immateriali, la cui «inadeguatezza» costituisce un ulteriore motivo di rimostranza da parte delle imprese, la Regione ha provveduto dal 2006 a portare la banda larga alle principali aree attrezzate mediante l'impiego di fondi europei

¹ La farmaceutica è il primo settore esportatore, con un peso del 36% sul totale della regione (dati Farminindustria, 2013).

² In particolare, il convegno «Aree industriali e politiche di Piano. Tra de-industrializzazione e nuova industrializzazione sostenibile», a cura di INU Lazio e Università di Roma Tre (30 gennaio 2014).

(che, tuttavia, non finanziano «l'ultimo miglio», ossia gli allacciamenti alle utenze private, a carico dei consorzi).

Queste e altre criticità pongono all'agenda delle policy regionali diverse questioni: lo scarto tra previsioni pianificatorie e localizzazioni reali delle imprese su ambiti destinati ad altri usi e, simmetricamente, l'erosione o espulsione delle zone per attività industriali dal ciclo di vita delle città³; le pressioni degli operatori per trasformazioni remunerative legate al consumo di massa, e, all'opposto, il persistere di una monofunzionalità delle aree che si oppone a forme di riconversione o riuso secondo modalità più flessibili; la polverizzazione insediativa di un tessuto d'impresa di piccola taglia, sprovvisto di significative tradizioni di filiera e con difficoltà a resistere sul mercato; la scarsa attrattività degli ambiti destinati al produttivo nei riguardi di investitori esteri per un insieme di ragioni, tra cui non ultima l'emergenza della «questione ambientale»: il Lazio è tra le poche regioni italiane a non avere imboccato il percorso delle Aree produttive ecologicamente attrezzate (Apea), non avendo a oggi predisposto un quadro definitorio e normativo al riguardo⁴.

A tale proposito, tuttavia, la nuova programmazione sembra orientata ad assumere la green economy e il comparto agro-industriale, ufficialmente già censito come sistema produttivo nell'area pontina, come settori portanti dello sviluppo. I territori, in qualità di «regolatori dello sviluppo», saranno chiamati a trasformazioni sostenibili e compatibili in termini di produzione e commercializzazione, configurando un modello di governance complesso e un ciclo lungo: un banco di prova, questo, impegnativo ma stimolante per le politiche pubbliche da avviare, nella misura in cui dalla fase dei «distretti» si approdi a una fase «per reti di impresa» e da quella dei consorzi e degli agglomerati industriali all'individuazione di ambiti di filiere, sicuramente più ampi e meno densi, ma a maggiore complessità territoriale.

³ I fenomeni di dismissione industriale sono spesso accompagnati da delibere comunali che stabiliscono la riconversione degli usi produttivi verso funzioni residenziali, con problemi di grande momento.

⁴ Le Apea sono aree produttive caratterizzate dalla concentrazione di aziende e/o di manodopera e dalla gestione unitaria e integrata di infrastrutture e servizi centralizzati idonei a garantire gli obiettivi di sostenibilità dello sviluppo locale e ad aumentare la competitività delle imprese insediate. Il decreto legislativo 112/1998, nell'introdurre le Apea, ha conferito alle Regioni il compito di emanare proprie leggi in materia che disciplinino «altresì le forme di gestione unitaria delle infrastrutture e dei servizi delle aree ecologicamente attrezzate da parte di soggetti pubblici o privati».

2.2. L'INTERVENTO STRAORDINARIO, FATTORE DI STRUTTURAZIONE

L'articolo 3 della legge 646/1950 (*Istituzione della Cassa per opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale*) istituiva la Cassa per il Mezzogiorno, elencando le aree interessate dagli interventi: Abruzzi e Molise, Campania, Puglie, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, province di Latina e Frosinone, Isola d'Elba, i Comuni della provincia di Rieti già compresi nell'ex circondario di Cittaducale, quelli del comprensorio di bonifica del fiume Tronto e i Comuni della provincia di Roma compresi nel comprensorio di bonifica di Latina (questi ultimi inseriti nel 1952, con la legge 949/1952, art. 1). La delimitazione delle aree interessate riprende per intero il Regno delle Due Sicilie con inserti di territori di confine ricadenti nello Stato Pontificio (Latina, Frosinone e Roma sul confine nord-ovest, il comprensorio del Tronto sul confine nord-est) e con l'aggiunta di Sardegna e Isola d'Elba.

Nei primi anni di attuazione della legge – il cosiddetto Primo tempo – si realizzano numerose opere di infrastrutturazione e di sostegno alla riforma agraria. Solo successivamente, con la legge 634/1957 (*Provvedimenti per il Mezzogiorno*), si dà avvio al Secondo tempo. Questa strategia ha l'obiettivo di innescare processi di industrializzazione nel territorio meridionale, per poli e Aree di sviluppo industriale (ASI), col supporto di agevolazioni creditizie, finanziamenti a tasso agevolato, contributi a fondo perduto e un sistema di istituti di credito speciali⁵. Gli incentivi e le sovvenzioni, contributi in conto capitale e concorso sugli interessi, hanno lo scopo di diminuire i costi e promuovere la localizzazione di imprese esterne. I Consorzi, istituiti con la stessa legge, favoriscono la con-

⁵ Nei territori di cui all'art. 3 della legge 646/1950, e successive modificazioni e integrazioni, la Cassa per il Mezzogiorno può concedere, ai sensi dell'articolo seguente, contributi fino al 20% della spesa documentata per il sorgere di piccole e medie industrie nell'ambito dei Comuni con popolazione non superiore a 75.000 abitanti nei quali vi sia difetto di attività industriali. La determinazione delle località, le caratteristiche delle piccole e medie industrie che possono fruire del contributo nonché l'ammontare di quest'ultimo sono stabiliti dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, su proposta della Cassa, sentito il parere del Ministero dell'Industria e Commercio. Con le stesse modalità previste nei commi precedenti può essere ammessa a contributo, in misura non superiore al 10%, la spesa per l'acquisto di impianti fissi (macchinari e attrezzature) per i quali non sia stato concesso il beneficio dell'esenzione dal dazio doganale di cui all'art. 2 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1598 (Titolo III, Agevolazioni per lo sviluppo industriale, art. 18).

centrazione delle attività industriali in aree appositamente delimitate, purché ricomprese nell'elenco della legge istitutiva del 1950⁶. Negli agglomerati, in cui si articolano i singoli consorzi, all'autonomia programmatoria fa riscontro la facoltà pianificatoria sovra-comunale con valore di piani territoriali di coordinamento, ai sensi della legge 1150/42, espressa attraverso specifici documenti approvati secondo procedure apposite. Nel Lazio vengono istituiti quattro consorzi:

- ① consorzio per l'Area di sviluppo industriale del Lazio (province di Roma e Latina), costituito con DPR 562/1966, che comprende località nei comuni di Roma, Ardea, Pomezia, Aprilia, Cisterna, Latina, Pontinia;
- ② consorzio per l'Area di sviluppo industriale della provincia di Frosinone, istituito dal DPR 152/1967, che comprende località nei comuni di Frosinone, Anagni, Cassino, Ceprano, Isola Liri, Pontecorvo, Sora;
- ③ consorzio per il Nucleo di industrializzazione di Rieti-Cittaducale, DPR 1383/1965, che comprende i due suddetti comuni;
- ④ consorzio di Sviluppo industriale del Sud Pontino, istituito dal DPR 719/1968, che comprende località nei comuni di Pofi, Itri, Formia, Minturno, Gaeta, Castelforte, Spigno Saturnia.

La sedimentazione di queste esperienze dà luogo, alcuni anni dopo, a una rivisitazione in chiave critica degli esiti e della gestione del Secondo tempo⁷. Si tratta prevalentemente di ricognizioni di carattere generale, con valutazioni relative alle strategie complessive di agevolazione dello sviluppo industriale. Le trattazioni specifiche sulle singole esperienze territoriali riguardano perlopiù le aree con importanti insediamenti siderurgici e petrolchimici.

In anni più recenti, un giudizio sostanzialmente negativo sul Secondo tempo è stato formulato da Piero Bevilacqua (1993), in particolare rispetto alla scarsa capacità di promuovere e organizzare

⁶ Allo scopo di favorire nuove iniziative industriali di cui sia prevista la concentrazione in una determinata zona, i Comuni, le Province, le Camere di commercio, industria e agricoltura e gli altri enti interessati possono costituirsi in Consorzi col compito di eseguire, sviluppare e gestire le opere di attrezzatura della zona, quali gli allacciamenti stradali e ferroviari, gli impianti di approvvigionamento di acqua e di energia per uso industriale e di illuminazione, e le fognature. Il Consorzio può assumere ogni altra iniziativa ritenuta utile per lo sviluppo industriale della zona [...] (ivi, art. 21).

⁷ Nella impossibilità di riportare, in questa sede, l'insieme della letteratura scientifica di riferimento, si segnala comunque il ruolo svolto dalla Svimez nel corso degli anni, in particolare con le pubblicazioni di Tagliacarne (1974), Cafiero (1976), Amendola e Baratta (1978).

un significativo tessuto imprenditoriale locale di filiera. Egli sostiene che «la nascita di piccole imprese autonome intorno al nuovo polo industriale è stata affidata [...] alla spontaneità, senza un programma mirato e sistematico di creazione di attività produttive impegnate nella lavorazione delle parti ausiliarie necessarie all'impresa centrale. Ciò che per esempio si è verificato intorno a Torino, dove la Fiat ha promosso e organizzato il sorgere di piccole industrie addette alla lavorazione dei pezzi ausiliari – dai bulloni alle guarnizioni – nel Sud non è avvenuto: si è lasciato ad un ambiente spesso rurale e povero di tradizioni manifatturiere il compito di approfittare della presenza di una cattedrale industriale calata dall'alto per avviare un processo generale di trasformazione» (pp. 105-106). Elio Cerrito (2010), del Centro studi della Banca d'Italia, propone alcuni criteri per valutare lo stato attuale dei grandi poli di sviluppo secondo parametri relativi a strategie industriali, condizioni ambientali, strategie territoriali e in considerazione dei criteri localizzativi⁸.

Le esperienze relative alle differenti localizzazioni delle aree di sviluppo industriale sembrano mostrare come alcune condizioni ambientali interne al sistema produttivo – insediamenti capaci di generare indotto e numerose imprese medie, requisiti e dotazioni territoriali complessivi – favoriscano interventi infrastrutturali e reti di servizi atti a sostenere il funzionamento delle attività insediate.

Le aree di sviluppo industriale posizionate al confine tra i territori interessati dall'intervento straordinario e il resto del paese, per la loro posizione di cerniera si avvalgono delle prerogative normative vantaggiose per il Meridione e di quelle ambientali favorevoli e attrattive dei territori più prossimi, in termini di capacità prestazionali, dotazioni infrastrutturali e di servizi e reti produttive⁹. Nel

⁸ Sembra cominciare a delinearsi una classificazione almeno quadripartita dei grandi poli industriali: a) insediamenti deboli di per sé, per carenze del progetto o del modo in cui si sviluppò, incapaci di esercitare un forte effetto propulsivo per debolezza intrinseca; b) insediamenti frutto di progetti ben fondati, ma che hanno nel medio periodo riscontrato gravi difficoltà ambientali nel confronto con le dinamiche sociali delle aree meridionali di insediamento, salvo poi, nel più lungo periodo, risolvere tali problemi; c) insediamenti che hanno registrato un successo industriale; d) insediamenti capaci di generare indotto (Cerrito 2010, 7).

⁹ Sul versante adriatico, ad esempio lungo la valle del Tronto, per numerose imprese manifatturiere insediate, già dagli anni Settanta, era riconoscibile un processo di mutazione del modello marchigiano in termini di forma e diffusività territoriale; lungo la valle del Pescara, a ridosso di Chieti e Pescara, l'area di sviluppo industriale si è ridefinita, a partire dalla fine del decennio successivo alla sua istituzione, prevalentemente quale spazio per commercio al dettaglio e all'ingrosso, a servizio dell'area di maggiore concentrazione abitativa della regione.

caso del Lazio, l'attrazione esercitata dalla capitale si rivela molto forte per alcune tipologie di imprese, grazie alla dotazione di servizi di rango superiore, ai quali gli addetti ad alta scolarità e professionalità non sono disposti a rinunciare.

La provincia di Latina, a economia prevalentemente agricola, risulta di fatto già «divisa» dall'intervento di bonifica realizzato negli anni Trenta del Novecento, con le aree pianeggianti interessate da importanti investimenti e quelle collinari escluse; per le prime si prospetterà un futuro industriale, che aumenterà le disparità territoriali (Tamburini 2011). Nel tempo, si andranno così affermando forme insediative e modalità produttive in direzione della capitale senza soluzione di continuità e secondo criteri di omogeneità con le sue aree più periferiche.

Lo schema di funzionamento centripeto su Roma è rintracciabile dall'inizio dell'intervento straordinario: le propaggini sud-occidentali del comune sono incorporate nelle aree della Cassa già nel 1957. Questa circostanza viene stigmatizzata come «elemento di debolezza in un modello di sviluppo in cui sono carenti le forme di bilanciamento alla sua inevitabile natura centripeta e romano-centrica. In particolare, non si è riusciti ad accompagnare fino in fondo il difficile processo di riconversione industriale delle orbite più distanti dalla capitale» (Unioncamere Lazio, Censis 2010, 21).

Ada Becchi (1993), a proposito dell'attuazione del Secondo tempo della Cassa, sottolinea criticamente come la realizzazione di interventi infrastrutturali abbia recato benefici in modo pressoché esclusivo a quell'industria manifatturiera – prevalentemente del Nord Italia o straniera – che poteva contare su un vasto mercato locale di consumo, con l'esito di depotenziare la debole imprenditoria locale. Analogamente, Giorgio Ruffolo (2009), pur riconoscendo la portata dell'insieme di «strumentazioni di base» di cui fu dotato il Mezzogiorno – acquedotti, bonifiche, dighe, strade, autostrade, reti stradali minori – ritiene che la fase di industrializzazione rappresenti una involuzione, in quanto inadeguata a promuovere investimenti capaci di attivare processi di sviluppo autonomo. Indagini svolte nel 1984 sulle imprese insediate nelle aree industriali durante la fase attiva della Cassa per il Mezzogiorno evidenziano come la maggior parte di esse non sia locale. Il dato, comune a tutto il Sud, raggiunge nel Lazio la sua punta massima¹⁰.

¹⁰ Nel Basso Lazio si registra la più alta presenza non meridionale in termini tanto di stabilimenti (33,4%) quanto di addetti (76,2%). C'è una notevole predominanza di gruppi stranieri che fanno registrare qui le punte più alte di penetra-

Purtuttavia, studi recenti pongono l'attenzione su alcune trasformazioni indotte dalla presenza di lungo periodo di attività produttive non locali. In alcuni territori, infatti, superata la fase iniziale di realizzazione delle infrastrutture a supporto dell'agricoltura e dell'industrializzazione di base, si sono affermate filiere produttive locali o nuove imprese costituite per gemmazione (Lepore 2011).

Con la legge 717/1965 (*Disciplina degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*), che istituisce il Ministero per gli Interventi Straordinari e il Piano di coordinamento degli interventi pubblici, ha avvio il Terzo tempo della politica meridionalista. La sua attuazione coincide, di fatto, con l'entrata in campo delle Regioni a statuto ordinario (nel 1970), alle quali è demandato il compito di redigere i Piani di coordinamento. Per tramite di questi ultimi, con il proliferare di interventi particolari – costruzione di scuole, risanamento di quartieri, realizzazione di opere pubbliche e quant'altro – si avvia un processo di sgretolamento degli obiettivi generali territoriali e di sviluppo del sistema economico e produttivo nonché di progressiva deresponsabilizzazione degli enti locali (Zoppi 2005).

Il giudizio circa il declino dell'efficacia dell'Intervento straordinario riguarda, in particolare, gli ultimi due decenni dell'attività della Casa, in concomitanza con l'entrata a pieno regime dei poteri delle Regioni. Come noto, «nel periodo a cavallo tra il secolo scorso e il nuovo millennio, è prevalsa un'impostazione storiografica che ha teso a negare, insieme all'esistenza stessa di una questione meridionale, anche le iniziative strategiche e i mezzi operativi necessari per il riequilibrio e il progresso del Mezzogiorno. Infatti, in nome dell'idea di una programmazione negoziata dello sviluppo territoriale, che si è risolta in un vasto e disarticolato flusso di risorse destinato alla crescita delle economie locali, è stato oscurato l'approccio di tipo macroeconomico al superamento del divario, che aveva rappresentato il fulcro delle politiche di investimento legate agli interventi speciali» (Lepore 2011, 108). Acquista così maggiore rilevanza il richiamo di Giorgio Ruffolo teso a considerare il Mezzogiorno come una macro-regione, e non un insieme di regioni, anche a fronte dell'affermarsi della nuova «questione settentrionale» (Ruffolo 2009, 224 e seguenti).

zione. Anche i gruppi centro-settentrionali hanno in questa regione il maggior numero di stabilimenti (272) e di addetti (40.942) di tutto il Mezzogiorno (Cercola 1984, 53).

Dagli anni Novanta si promuovono leggi e decreti per regolamentare il passaggio graduale dall'intervento straordinario al regime ordinario per il Mezzogiorno. Con la legge 488/1992¹¹, divenuta operativa nel 1996, viene liquidata la prospettiva avviata quarant'anni prima e viene assunta come direttrice la lezione delle politiche regionali a scala europea.

Nel Lazio, in attuazione della legislazione nazionale, la legge regionale 36/2001¹² individua e istituisce tre Distretti industriali (Di) e sette Sistemi produttivi locali (Spl). Tra questi, spiccano per le rilevanti concentrazioni gli agglomerati industriali di Pomezia-Santa Palomba, Latina e Frosinone-Sora, ciascuno con circa 20.000 occupati, che mantengono tuttora lo statuto di Consorzi sia pur nella nuova veste di Enti pubblici economici¹³.

Il filtro proposto dalla legge regionale 36/2001 per l'individuazione delle aggregazioni comunali fa perno su una predominanza produttiva, rigorosamente ancorata alle tipologie sedimentate, che punta sull'effettiva rilevanza e capacità di «fare sistema» della loro compagine, ma soprattutto sembra inadeguata a cogliere gli spunti provenienti da eventuali nuovi orientamenti produttivi: «L'individuazione dei distretti dall'alto, quindi, non è risultata sufficiente ad attivare progetti di sviluppo innovativi» (Paladini 2007, 58).

2.3. DISTRETTI O POLI PRODUTTIVI?

La realtà composita del Lazio manifesta una sua specifica evidenza negli assetti produttivi, per cui localizzazioni e logiche d'impresa sfuggono ai modelli di razionalità che hanno orientato lo sviluppo industriale in altri contesti regionali.

La molecolarità delle aziende e la loro dispersione, che rispecchiano sia le determinazioni autonome dei comuni sia il caratte-

¹¹ Riferimento: legge 488/1992, *Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto legge 22 ottobre 1992, n. 415, recante modifiche alla legge 1 marzo 1986, n. 64, in tema di disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e norme per l'agevolazione delle attività produttive.*

¹² Riferimento: legge regionale 36/2001, *Norme per l'incremento dello sviluppo economico, della coesione sociale e dell'occupazione nel Lazio. Individuazione e organizzazione dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree laziali di investimento.*

¹³ Riferimento: legge regionale 13/1997, *Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale.*

ristico «spontaneismo» delle scelte imprenditoriali, interferiscono con il modello della concentrazione di imprese promosso con l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, ma, come vedremo, anche con le letture di tipo distrettuale operate in anni più recenti.

In termini di specializzazione industriale (calcolata come quota del singolo comparto all'interno del settore manifatturiero), alla ridotta presenza di produzioni riconducibili al cosiddetto «made in Italy», come tessile, abbigliamento, industria meccanica, fa riscontro, sin dalle origini, la presenza di produzioni a elevato valore aggiunto, quali il chimico-farmaceutico.

Commercio all'ingrosso, trasporti e logistica, strettamente legati al processo di espansione dell'area metropolitana, sono sensibilmente cresciuti negli ultimi anni, mentre si registra un robusto orientamento verso l'hi-tech e l'ICT, con aumento dei soggetti attivi nei comparti legati ai software e all'audiovisivo.

Tra settori in declino e realtà emergenti, quali sono in definitiva i modelli produttivi nel Lazio?

La soluzione distrettuale imboccata dalla Regione, sulla scia di una lunga evoluzione normativa¹⁴, risale alla legge regionale 36/2001, che, a valle della legge 140/1999 (*Norme in materia di attività produttive*), ha indicato i criteri per il riconoscimento di ambiti territoriali con particolari vocazioni e specializzazioni produttive (basate sulla classificazione Ateco dell'Istat), nelle forme di Distretti industriali (Di), Sistemi produttivi locali (Spl) e Aree laziali di investimento.

Rispetto al ciclo di programmazione inaugurato dall'intervento straordinario con ambiti perimetrati e organizzati secondo regole di assetto e governance territoriale affidata ai Consorzi, i contesti produttivi individuati dalla legge regionale 36/2001 risultano caratterizzati da concentrazioni di imprese, non necessariamente industriali, prevalentemente di piccole dimensioni, comunque superiori ai livelli minimi definiti dell'indice di industrializzazione manifatturiera, di quello di specializzazione produttiva, di quello di densità imprenditoriale (figura 2.1 a p. 44).

I *sistemi produttivi locali*, definiti come «contesti produttivi omogenei, caratterizzati da un'elevata concentrazione di imprese, prevalentemente di medie e piccole dimensioni, e da una peculiare organizzazione interna», sono sette: 1) Area a vocazione agro-

¹⁴ I Distretti industriali sono stati introdotti a livello nazionale con la legge 317/1991 (*Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese*).

industriale pontina; 2) Area del chimico-farmaceutico del Lazio meridionale; 3) Area dell'innovazione del Reatino; 4) Area dell'audiovisivo del Comune di Roma; 5) Area dell'elettronica della Tiburtina; 6) Sistema produttivo locale del cartario della provincia di Frosinone; 7) Sistema produttivo locale della nautica.

I *distretti* veri e propri, coerentemente con la letteratura sull'argomento, sono quei «sistemi produttivi locali caratterizzati da una elevata concentrazione di imprese industriali, nonché dalla specializzazione produttiva di sistemi di imprese» generalmente connesse alla presenza di materie prime in loco.

Il Distretto industriale della ceramica di Civita Castellana si basa sulla disponibilità in loco di argilla e caolino; il Distretto del tessile della valle del Liri è legato alla secolare tradizione pastorizia; il Distretto industriale Area monti Ausoni-Tiburtina opera nel settore delle pietre ornamentali e del lapideo.

Le funzioni di organizzazione e coordinamento di tali nuove aggregazioni produttive, sia quelle relative alla formulazione degli schemi dei programmi di sviluppo, sia quelle di gestione delle forme di premialità attraverso bandi di evidenza pubblica, sono state affidate a Sviluppo Lazio. A questa agenzia di scopo la Regione ha delegato altre rilevanti attività, tra cui iniziative di proposta e formulazione di pareri alla Giunta in materia di politica industriale di interesse locale; la promozione degli strumenti di politica industriale presenti nella legislazione regionale, statale e comunitaria; l'apertura a processi partecipativi delle realtà sociali ed economiche per l'avvio dei programmi di sviluppo¹⁵.

Risulta di un certo interesse l'analisi delle corrispondenze tra gli ambiti strutturati della programmazione della Cassa e le perimetrazioni effettuate dalla legge regionale 36/2001: le aree della «vecchia programmazione» accolgono la maggioranza dei comuni ricadenti nel SPL del chimico-farmaceutico del Lazio meridionale; il SPL Innovazione nel Reatino ricade per intero negli ambiti comunali di Rieti e Cittaducale, già designati dall'Intervento straordinario; il SPL Agroindustriale Pontino riguarda 26 dei 33 comuni della provincia di Latina; risultano marginali le sovrapposizioni del Consorzio Frosinone-Sora con il SPL Area dell'abbi-

¹⁵ I finanziamenti destinati ai Sistemi produttivi locali, ai Distretti industriali e alle Aree laziali di investimento sono riservati a soggetti pubblici, imprese industriali, commerciali, artigianali e di servizi singole o associate limitatamente ad attività di consulenza, formazione e investimenti in conto capitale.

gliamento della Valle del Liri (4 comuni) e con il SPL della Carta (3 comuni)¹⁶.

Ciò che emerge, di fatto, è che al riconoscimento istituzionale dei sistemi produttivi non sempre corrisponde una significativa presenza nel territorio di reti strutturate e solide di piccole e medie imprese in grado di affrontare il mercato in un'ottica di sistema, secondo modalità coordinate e integrate. Distretti e sistemi produttivi locali rappresentano talvolta poco più che aggregazioni formali identificate a livello istituzionale; e nel giro di qualche anno dalla loro istituzione, la Regione ha innalzato i livelli di soglia per la loro identificazione, procedendo ad esempio alla fissazione di un indice di industrializzazione superiore al 29,5% rispetto al valore originario di 19,4% equivalente alla media regionale.

Con queste restrizioni, che testimoniano una volontà di mirare gli incentivi su territori a vocazione schiettamente produttiva, venivano intercettate al 2007 circa 4.400 aziende in 93 comuni, pari al 25% del totale regionale, corrispondenti a una capacità occupazionale di 84.000 addetti (Paladini 2007).

Un recente studio ha proposto di rileggere il sistema delle imprese del Lazio attraverso uno schema di funzionamento per *poli produttivi* caratterizzati da una molteplicità di funzioni e attività secondo un modello di sviluppo alternativo a quello dei distretti (Unioncamere Lazio, Censis 2010).

L'indagine, condotta attraverso una *cluster analysis*, ha identificato delle aree sovracomunali al cui interno sono presenti luoghi attrezzati con strutture adatte all'insediamento di imprese: infrastrutture, reti di depurazione delle acque, illuminazione, sicurezza, banda larga.

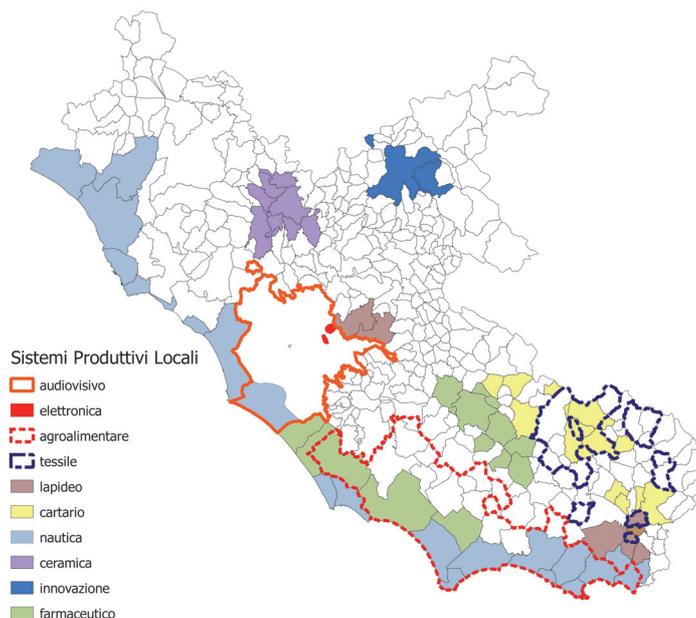
I comparti prevalenti nei poli sono: manifatturiero, commercio all'ingrosso, produzioni hi-tech (software, servizi informatici, audiovisivo, telecomunicazioni), trasporti e logistica (figura 2.2).

Non è un caso che tali forme localizzative integrate tendano a dotarsi di strumenti di governance che consentono loro di auto-organizzare gli spazi destinati alle attività produttive. Talvolta tale compito è affidato a soggetti istituzionali, quali i consorzi di gestione delle Aree di sviluppo industriale (ASI), mentre in altri casi è curato direttamente dalle imprese, che operano attraverso consorzi indipendenti.

¹⁶ Va rilevato come questi ultimi siano territori di nuova individuazione in quanto il settore produttivo non era compreso nelle strategie della Cassa.

Figura 2.1. Distretti e sistemi produttivi locali

Fonte: Regione Lazio

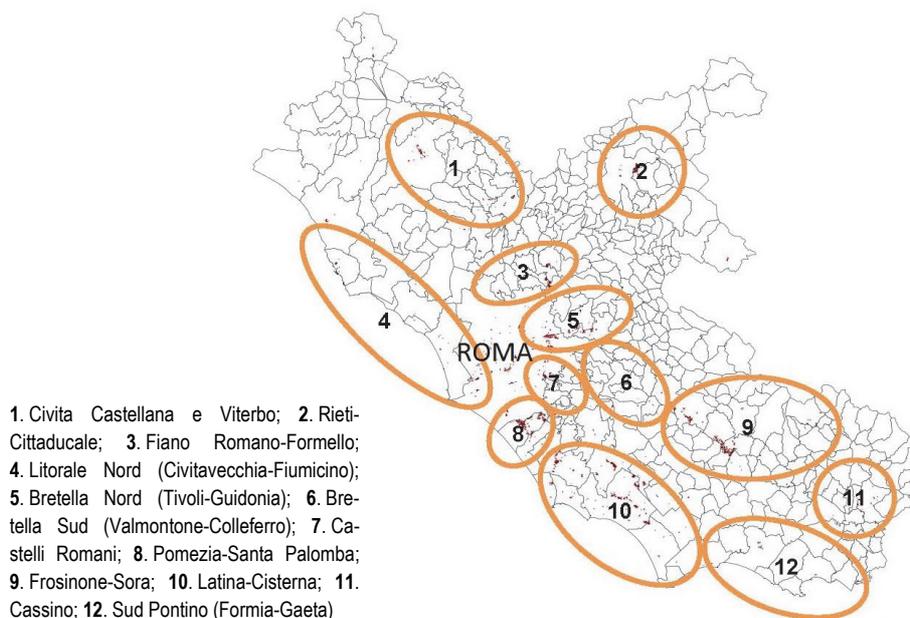


Le aree territoriali sulle quali si sviluppano i poli produttivi sono composte da 119 comuni sui 378 del Lazio, in cui risiede circa l'87% della popolazione regionale e si concentra il 92,2% dell'occupazione complessiva.

La ricerca rintraccia linee di tendenza non rilevabili attraverso gli indicatori di concentrazione adottati per la definizione dei distretti: si coglie ad esempio, nell'ambito dell'hi-tech e delle ICT, la polarizzazione nascente a Formello verso cui è in atto un processo di delocalizzazione delle imprese dell'audiovisivo a partire dalle zone urbane di Prati e Saxa Rubra nel comune di Roma; per i trasporti e la logistica emerge il peso del Litorale Nord, l'area che va da Civitavecchia a Fiumicino, sebbene tale comparto mostri una rilevante presenza di aziende sia lungo l'asse che connette Pomezia a Latina, sia nella cosiddetta Bretella Nord (tra Monterotondo e Guidonia Montecelio), oltre che nell'area di Frosinone e Ferentino; o infine, rispetto al commercio all'ingrosso, sempre più diffuso in tutte le aree limitrofe a Roma, spicca il ruolo del Sud Pontino, grazie alla moltitudine di aziende che ruotano intorno al mercato ortofrutticolo di Fondi.

Figura 2.2. I poli produttivi nella geografia della regione Lazio

Fonte: Unioncamere Lazio, Censis (2010)



Addentrando in un'analisi delle principali filiere manifatturiere, è possibile cogliere ancor più l'assenza di specializzazione, la natura non distrettuale e la trasversalità produttiva dei singoli poli. Salvo rare eccezioni, è infatti difficile rilevare al loro interno un'incidenza preponderante di uno specifico comparto.

Soffermandoci sui tre casi in cui il contributo dell'occupazione industriale è maggiore, si può notare che il polo di Latina primeggia sia nell'agro-industria (con numerose aziende del settore, soprattutto a Pontinia, a Sezze e a Priverno), sia nella meccanica strumentale (nel capoluogo) e nella nautica (specialmente tra Terracina e San Felice Circeo); il polo di Pomezia-Santa Palomba è leader nel campo farmaceutico-biomedicale, concentrando nella sola Pomezia il 18,5% di tutte le aziende del settore presenti nella regione, ma ha rilevanti specializzazioni tanto nell'ambito della chimica e delle materie plastiche (il 9,8% delle aziende regionali) quanto in quello della meccanica strumentale (il 6,4% delle 2.871 imprese laziali del comparto); il Frusinate, primo polo regionale nel comparto della chimica e delle materie plastiche, a tali attività prevalenti ha affiancato una pluralità di altre specializzazioni:

fra esse, di particolare interesse sembra quella legata all'industria cartaria.

In relazione alle peculiarità del tessuto produttivo laziale, la ricerca di Unioncamere e Censis ravvisa un significativo indicatore di vitalità rappresentato dalle attività di sistema espresse a livello di contesti locali e sostenute da provvedimenti regionali (la legge 60/1978, *Agevolazioni e provvidenze per la realizzazione di aree attrezzate per insediamenti produttivi, artigianali ed industriali*, e la legge 7/1988, *Agevolazioni per gli insediamenti produttivi*), che destinano ai Comuni e a loro consorzi incentivi e agevolazioni per l'infrastrutturazione di aree attrezzate.

I finanziamenti erogati in un arco temporale ultratrentennale intendevano sostenere le dinamiche della domanda in una logica di «riequilibrio territoriale» e di stimolo alla formazione di nuovi poli produttivi: nei fatti si è verificato invece un processo di dispersione insediativa, sotto il vessillo dell'innalzamento delle prestazioni delle aree attrezzate e del rilancio delle economie locali, e le tendenze «forti» legate al richiamo di Roma non sono mai state poste in discussione. La Regione Lazio ha recentemente avviato un ripensamento in chiave critica di tali esperienze. Una maggiore adesione agli schemi interpretativi dello sviluppo locale impone oggi di sostenere non tutte le iniziative, ma soltanto quei progetti che, agendo sui fattori locali, consentano di riprodurre i presupposti, materiali e umani, del processo produttivo: non solo le merci, ma anche le relazioni, i valori, le conoscenze, le istituzioni e l'ambiente naturale che servono a dare continuità e prospettiva allo sviluppo.

2.4. DINAMICHE DI AREA: IL CONSORZIO DI FROSINONE

Dopo lo smantellamento della Cassa per il Mezzogiorno (art. 36 legge 317/1991), i Consorzi per lo sviluppo industriale vengono ridefiniti come enti pubblici economici e strumenti organizzativi dei soggetti dotati di autonomia imprenditoriale. La nuova fisionomia di questi enti nella promozione dello sviluppo – attraverso autonomi Piani regolatori territoriali, subordinati soltanto all'approvazione regionale – determina l'esigenza di un raccordo con le politiche e gli strumenti approntati dagli enti locali, la cui approvazione spetta non più alla Regione ma alle Province.

La pianificazione praticata entro gli agglomerati industriali, a causa del suo statuto «forte» – in quanto preordinato alle attività

ordinarie dei Comuni – ha in passato generalmente estromesso le amministrazioni locali dalla condivisione di tematiche sensibili, come urbanistica, lavori pubblici, ambiente, espropriazioni per pubblica utilità. Le nuove regole della pianificazione, del decentramento e della programmazione economica negoziata potrebbero rivelarsi di grande efficacia per armonizzare le scelte di carattere sovracomunale. Ciò anche in considerazione dell'obbligo per i Consorzi di dotarsi di Programmi triennali, finalizzati a coordinare attività pubbliche e private, così come attività di promozione industriale, di valorizzazione delle potenzialità attrattive dei comprensori, di erogazione di servizi alle imprese; queste ultime concorrono alle entrate ordinarie dei Consorzi proporzionalmente all'estensione della superficie occupata e al volume dei servizi utilizzati.

Va da sé che, in questa nuova veste, i Consorzi sono chiamati a un atteggiamento proattivo, con un'offerta territoriale in grado di assicurare l'insediamento di settori ritenuti preferenziali (ICT, servizi ambientali ed energetici), un'adeguata formazione manageriale e professionale, con uno specifico accompagnamento alla localizzazione di nuove imprese e alle correlate esigenze organizzative e finanziarie.

Nei fatti, gli ampi processi di dismissione che hanno caratterizzato dagli anni Duemila il settore industriale sono stati parzialmente compensati, almeno all'inizio, da una richiesta sempre più pressante di «aree a destinazione mista», in cui il commercio costituisce il fattore trainante.

Risulta dunque fondamentale individuare alcune linee di tendenza, distinguendo tra quelle legate a fattori congiunturali e quelle connesse a criticità strutturali della compagine produttiva, che nell'ultimo decennio ha subito contrazioni sia di occupati sia di imprese. Inoltre, occorre interrogarsi sulle razionalità insediative dei diversi comparti produttivi: la strumentazione di area vasta pone a disposizione un'offerta vantaggiosa in relazione ai fattori di localizzazione tradizionali (accessibilità, intermodalità, eccetera), ma spesso i servizi consortili non risultano adeguati ai costi sostenuti dalle imprese.

Il Consorzio per lo sviluppo industriale di Frosinone¹⁷ – oggi più esteso che all'atto della costituzione del Nucleo ASI – costituisce

¹⁷ Il Consorzio è stato istituito dal DPR 152/1967; ne sono soci i Comuni di Alatri, Anagni, Arnara, Broccostella, Ceccano, Ceprano, Ferentino, Frosinone, Isola Liri, Vicalvi, Torre Cajetani, Arpino, Falvaterra, Patrica, Morolo, Pofi, Ripi, Sora,

una realtà produttiva fortemente valorizzata da infrastrutture e logistica: in particolare, alta velocità, ferrovia Roma-Napoli e diramazioni nei centri intermodali, autostrada A1, via Casilina, superstrada Ferentino-Sora, statale 156 Frosinone-Latina, interporto. Al tempo stesso, essa è penalizzata dall'inadeguata dotazione infrastrutturale interna, in perenne attesa di completamento.

Alla debolissima tradizione industriale su base locale del secondo dopoguerra (lavorazione agro-industriale), il Consorzio ASI ha progressivamente affiancato alcune imprese di grandi dimensioni, attratte dagli incentivi e dalla buona opportunità localizzativa, su lotti di dimensione minima di 2.500 metri quadri, con una superficie coperta variabile dal 20% al 50%. Al Consorzio fanno oggi capo oltre 600 aziende industriali, commerciali e di servizi, localizzate in un migliaio di lotti negli agglomerati industriali di Frosinone, Anagni, Sora e Ceprano.

Da molti anni diverse multinazionali farmaceutiche (Bristol-Myers Squibb, Geymonat, Lepetit, Dobfar) e qualificate imprese innovative (Agusta e Voxson nel settore metalmeccanico, Marangoni nella lavorazione della gomma) hanno creato qui impianti produttivi rilevanti per fatturato, numero di addetti e indotto.

La vocazione logistica ha portato, da una ventina di anni a questa parte, all'insediamento di strutture dedicate a stoccaggio e movimentazione delle merci, con centinaia di piani di carico e scali ferroviari dedicati. Il dibattito attuale verte sull'utilità di un aeroporto nel territorio di Ferentino, in funzione di scalo merci per l'intero Centro Italia.

Nel volgere di tre generazioni di imprenditori, la base familiare – o comunque locale – si è progressivamente radicata, soprattutto attraverso la piccola impresa: le microimprese (sotto i 10 addetti) costituiscono il 45,5%, le piccole imprese (fino a 50 addetti) rappresentano il 43,1%, quelle medie (fino a 250 addetti) il 10%, le grandi imprese (oltre i 250 addetti) l'1,4% (dati 2008; fonte: Consorzio sviluppo industriale Frosinone).

Dal 2008, la crisi non ha risparmiato l'economia locale, decretando la chiusura di molte fabbriche (tra cui la Videocolor, ex Voxson, che alla vigilia della crisi occupava oltre 2.000 addetti), delocalizzazioni produttive e licenziamenti. La logica di filiera – che aveva alimentato un vivace indotto nell'elettronica, nella mecca-

nica di precisione, nella lavorazione del ferro, della gomma e nei componenti dell'edilizia – risulta particolarmente esposta.

Il Consorzio, dalla tradizionale funzione di pianificatore ed erogatore di servizi a rete, è oggi chiamato a estendere il suo mandato a un ventaglio di attività: coordinamento di programmi di insediamento, recupero di aree dismesse, marketing territoriale e del sistema locale di piccola e media impresa, sviluppo di servizi alle imprese e innovazioni, in particolare nei campi della finanza aziendale, del trasferimento tecnologico, della formazione professionale, della partecipazione a bandi europei. Tale funzione di «cabina di regia» mostra diverse criticità, sia nel caso della promozione territoriale nei confronti di imprese esterne (ritardi burocratici nell'assegnazione dei lotti, nei tempi di concessione di autorizzazioni alle imprese e nel rilascio dei nulla osta), sia per ciò che riguarda i servizi a rete, a partire dalle infrastrutture stradali il cui funzionamento appare spesso problematico, sia, infine, a proposito del rispetto di standard e requisiti qualitativi.

Il lungo ciclo di territorializzazione di questa realtà produttiva ne ha consolidato il vantaggio competitivo: una geografia di partenza ottimale, la presenza di infrastrutture, la disponibilità dei fattori di produzione, l'esistenza di «comparti produttivi tematici attrezzati», di un bacino di subfornitura e di un sistema di rapporti tra imprese ne sono gli aspetti più evidenti.

La questione del momento è fare sistema anche con altri attori dell'innovazione: oltre al previsto Centro servizi su di un'area demaniale di dieci ettari, è in corso di realizzazione – come previsto da un Piano particolareggiato – un polo tecnologico provvisto di centro congressi e aule per la formazione, per richiamare nuove imprese, istituzioni di ricerca, laboratori per innovazione e trasferimento tecnologico.

A dispetto di queste e altre iniziative di rilancio, tra cui il consueto innesto di «attività miste» nel tessuto produttivo, l'insediamento mostra tutti i suoi anni, in particolare relativamente alla qualità degli stabilimenti (con molti capannoni dall'aspetto provvisorio). Inoltre, alcuni requisiti di tipo ambientale a carico del Consorzio – come la realizzazione di un boschetto di filtro tra l'agglomerato di Anagni e la sua storica «macchia» – sono rimasti sulla carta; è tuttora assente, infine, un collegamento trasversale (tra Anagni e Latina oppure tra Valmontone e Cisterna) che agevoli gli scambi con altri sistemi locali.

Al di là di tali carenze, una considerazione di fondo che riguarda tutti gli insediamenti industriali di antico impianto è relativa all'esi-

genza di comporre un'offerta attraente – o quanto meno accettabile – anche e soprattutto sotto il profilo dell'ambiente di vita, ossia dell'orizzonte in cui si muovono quotidianamente decine di migliaia di addetti. Tale problematica assume nel Frusinate caratteri di particolare gravità e urgenza: il «diritto alla salute» fa appello all'urgenza di una bonifica dei suoli e delle falde acquifere che alimentano il Sacco e i suoi affluenti, con lo smantellamento di impianti dismessi (in particolare della Videocolor), che richiederebbero interventi nell'ordine di decine di milioni di euro.

2.5. PRODUZIONI DI SETTORE: IL FARMACEUTICO

In questo paragrafo si indagheranno le dinamiche recenti del comparto farmaceutico, nel cui caso forme di concentrazione e accostamento produttivo fanno senz'altro premio su quelle *area-based*.

Il settore farmaceutico è la prima industria hi-tech nel paese, seconda in Europa soltanto alla Germania per numero di imprese, con 65.000 addetti (di cui circa il 90% laureati o diplomati), altri 61.000 nell'indotto e 6.000 in ricerca e sviluppo. La produzione nel 2011 ammonta a 25 miliardi di euro, di cui il 61% destinato all'export. Gli investimenti sono pari a 2,4 miliardi di euro, dei quali 1,2 in ricerca (il 12% del totale dell'industria manifatturiera) e altrettanti in impianti ad alta tecnologia (Farmindustria 2012).

Nel Lazio la produzione è pari al 17,3% del totale manifatturiero, il peso percentuale più elevato tra le economie regionali italiane e un fatturato annuo di 5 miliardi di euro¹⁸, con un livello delle esportazioni che ammonta al 10% del Pil regionale (Banca d'Italia 2013). Si tratta della seconda regione, dopo la Lombardia¹⁹, per numero di addetti (figura 2.3); Roma è la seconda provincia in Italia sia per addetti sia per fatturato; Latina è la terza provincia per addetti e la prima per fatturato (Farmindustria 2012).

¹⁸ Secondo un'analisi sulle aziende con oltre 100 addetti del settore chimico farmaceutico, in Italia il fatturato annuo è di 26 miliardi di euro e quello del Lazio ammonta a circa un quinto (Confindustria Lazio, Consulta regionale Chimica e Farmaceutica 2004).

¹⁹ In Lombardia sono localizzate le uniche imprese italiane red biotechnology – per la scoperta e lo sviluppo di farmaci e trattamenti innovativi – che sono qui più di 90 (Farmindustria 2012).

Figura 2.3. Lazio: addetti nel settore farmaceutico e nell'indotto

Fonte: Farmindustria, Pharmintec, Istat (2012)



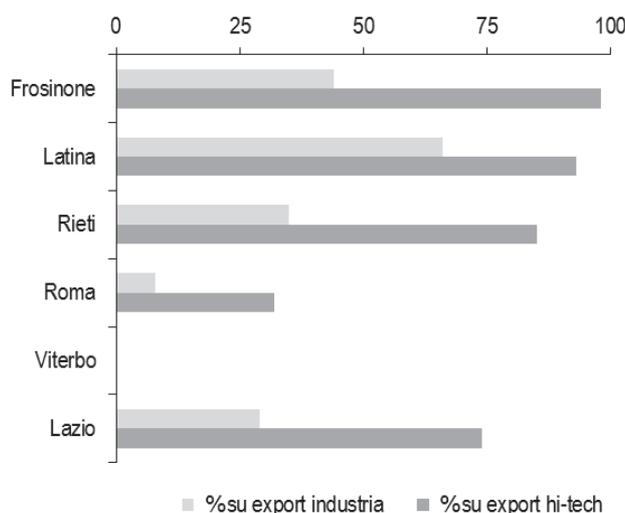
Le multinazionali presenti nella regione risultavano 40 nel 2009, metà delle quali in provincia di Roma. Il farmaceutico, con un peso pari al 29%, risulta nel Lazio il più importante settore per esportazioni, con una punta massima del 66% in provincia di Latina (figura 2.4).

Presente nel Lazio già dagli anni Cinquanta, il settore farmaceutico è cresciuto, nei due successivi decenni, anche grazie agli incentivi della Cassa per il Mezzogiorno. Oltre a numerose nuove imprese – tra le quali importanti gruppi multinazionali, di cui molti ancora attivi – in quel periodo si favorisce lo sviluppo produttivo e dimensionale delle imprese esistenti. Si segnalano, a titolo di esempio, alcune produzioni di continuità: gli stabilimenti Angelini, gruppo internazionale con radici italiane, che hanno sede tra Pomezia e Santa Palomba; la Geymonat, la Sanofi Aventis (Gruppo Lepetit) e la N. Nordisk/BMS (acquisita poi dalla ACS Dobfar nel

1996) insediatesi ad Anagni negli anni Settanta; a Santa Palomba la Bristol-Myers Squibb successivamente ceduta all'azienda tedesca Corden Pharma, attualmente con sede a Sermoneta; la Abbott Italia, presente nella città di Roma già alla fine degli anni Quaranta, trasferitasi a Campoverde di Aprilia negli anni Cinquanta e che conta oggi circa 1.000 addetti di cui la metà nel commerciale; la Pfizer, con sedi ad Aprilia e a Latina, entrata nel gruppo tedesco Haupt Pharma nel 2009 con gli impianti di Latina; la Sigma Tau, multinazionale fondata nel 1957 dal chimico Claudio Cavazza, stabilitasi a Pomezia nei primi anni Sessanta. Questa realtà, attualmente in fase di ristrutturazione aziendale e di riduzione del personale, contava a fine 2011 circa 1.500 addetti.

Figura 2.4. Lazio: ruolo dell'export farmaceutico.
Percentuale sul totale nella regione, 2011

Fonte: Farmindustria (2012)



L'insieme di queste esperienze, sebbene si tratti, per la quasi totalità, di sedi periferiche di multinazionali insediate in un'area a vocazione agricola, ha consentito lo sviluppo di attività manifatturiere in luoghi dove tale settore era assente o sporadico, dando vita a un indotto in comparti produttivi di filiera. Il radicamento delle multinazionali nel territorio produce scambi con le imprese locali – mediamente pari al 38% degli acquisti –, processi di inter-

nazionalizzazione del sistema produttivo regionale e relazioni con i centri di ricerca laziali e le università. Queste ultime sono valutate positivamente dalle imprese farmaceutiche, sebbene non rappresentino i canali privilegiati per il trasferimento tecnologico (Regione Lazio, CREL 2009).

In considerazione della rilevanza del settore, come già sottolineato, la Regione ha individuato nel 2003 il Sistema produttivo locale denominato Area del chimico-farmaceutico del Lazio meridionale²⁰. Ne fanno parte territori delle province di Roma e Latina (comuni di Anzio, Ardea, Pomezia, Aprilia, Cisterna di Latina, Latina, Pontinia e Sermoneta), attestati lungo le direttrici Pontina e Appia, e della provincia di Frosinone (comuni di Anagni, Ceccano, Ferentino, Frosinone, Morolo, Paliano e Patrica), lungo le direttrici Casilina e Autostrada A1, da Paliano a Ceccano. Le imprese costituenti il SPL sono identificate secondo criteri di densità, tenendo conto della classificazione Ateco²¹ del 1991.

Nel 2011 sono attive in quest'area 231 imprese, per un totale di 11.663 addetti (tabelle 2.2 e 2.3)²². Circa 25 unità produttive sono di grandi dimensioni e fanno capo alle più importanti industrie nazionali e multinazionali del settore²³.

Il SPL chimico-farmaceutico si appoggia alle sedi universitarie di Roma e alla sede decentrata di Latina, ai parchi scientifici e tecnologici di Roma e del Lazio meridionale e ai centri di formazione

²⁰ Deliberazione della Giunta Regionale 311/2003, *Legge regionale 19 dicembre 2001, n. 36, prima attuazione. Individuazione e organizzazione dei sistemi produttivi locali, dei distretti industriali e delle aree laziali d'investimento*. L'individuazione dei Distretti e dei SPL è svolta in relazione alle analisi presentate da Sviluppo Lazio nel Rapporto di chiusura dei «Tavoli provinciali di analisi e studio».

²¹ Settori 23 (Fabbricazione di coke, raffinerie di petrolio, trattamento dei combustibili nucleari), 24 (Fabbricazione di prodotti chimici e di fibre sintetiche artificiali), 25 (Fabbricazione di articoli in gomma e materie plastiche). In questa classificazione il settore farmaceutico è compreso nel Settore 24. L'Istat dal 2008 ha scorporato come sezione a parte (classificazione Ateco 2007) il settore C21 (Fabbricazione di prodotti farmaceutici di base e di preparati farmaceutici).

²² I dati, insieme a quelli contenuti nelle tabelle 2.2 e 2.3, sono stati forniti da Sviluppo Lazio, che li ha elaborati sulla base dei risultati del 9° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi del 2011.

²³ Circa la presenza nella regione di multinazionali farmaceutiche, si registra una differenza rilevante tra i dati contenuti nello studio del CREL (2009) che segnala la presenza di 40 multinazionali e il censimento Istat 2011 (25 multinazionali), i cui dati sono alla base del lavoro di Sviluppo Lazio. Si segnala, tuttavia, che la crisi economica degli ultimi anni ha inciso sensibilmente sul settore: nel 2012 Bristol Myers Squibb e Pfizer hanno venduto i propri siti.

pubblici (CNA, filiere tecnologiche della Regione) e a laboratori e centri di ricerca privati²⁴.

Tabella 2.2. Imprese attive nel SPL Area del chimico-farmaceutico Lazio meridionale

Fonte: 9° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi – CIS 2011

	Articoli in gomma e plastica	Prodotti chimici e fibre sintetiche	Prodotti farmaceutici base e preparati	Coke, raffinerie, combustibili nucleari	Totale
Pomezia	20	10	13	1	44
Latina	15	15	8	–	38
Aprilia	15	10	10	–	35
Anagni	21	5	2	1	29
Frosinone	13	10	1	2	26
Ardea	6	5	–	1	12
Ferentino	6	2	2	–	10
Cisterna L.	5	2	–	–	7
Pontinia	5	1	–	–	6
Ceccano	4	–	–	1	5
Morolo	1	4	–	–	5
Patrica	3	2	–	–	5
Sermoneta	3	–	1	–	4
Anzio	3	–	–	–	3
Paliano	1	1	–	–	2
Totale	121	67	37	6	231

Tra i fattori di criticità individuati in questo sistema produttivo, oltre all'eccessivo carico fiscale e alla lunga durata dei processi di autorizzazione del Ministero della Salute (aspetto lamentato prevalentemente dai gruppi multinazionali), si segnalano la scarsa qualità delle reti di trasporto, l'inefficienza delle istituzioni pubbliche,

²⁴ Centri pubblici di CNA e Regione sono presenti a Frosinone, Latina, Anagni, Anzio, Aprilia e Pomezia; centri privati legati a S.p.A. operano presso ACS Dobfar, Basf, Chemical Italia, Biosint, Johnson & Johnson Medical, Radim, Recordati e Rivoira; altri centri privati appartengono alle aziende Abbott, Agrochimica Pontina, Biolab Service, Caia, Cltr, Cta'A, Ecocontrol, Emel T, Emmeti Industria, La.Ri.An., Menarini Biotech.

l'insufficiente offerta di incentivi (<http://www.sviluppo.lazio.it>). A proposito dell'ultimo aspetto, va sottolineato che per il settore farmaceutico sono stati emanati tre bandi dedicati negli anni 2003, 2006 e 2008 per un finanziamento medio di 100.000 euro a fronte di un importo annuo di circa 4 milioni di euro messi a disposizione per sostenere le imprese ricadenti nei SPL e nei distretti, a partire dal 2002 e per 8 bandi.

Tabella 2.3. Addetti nel SPL Area del chimico-farmaceutico Lazio meridionale

Fonte: 9° Censimento Generale dell'Industria e dei Servizi – CIS 2011

	Prodotti farmaceutici base e preparati	Articoli in gomma e plastica	Prodotti chimici e fibre sintetiche	Coke, raffinerie, combustibili nucleari	Totale
Aprilia	3.894	165	126	–	4.185
Pomezia	2.405	158	680	5	3.248
Anagni	67	771	206	3	1.047
Latina	661	143	240	–	1.044
Sermoneta	736	4	–	–	740
Ferentino	106	205	96	–	407
Patrica	–	46	175	–	221
Ardea	–	40	48	107	195
Frosinone	1	108	45	28	182
Cisterna L.	–	60	116	–	176
Pontinia	–	106	6	–	112
Morolo	–	1	35	–	36
Paliano	21	–	11	–	32
Ceccano	–	13	–	8	21
Anzio	–	17	–	–	17
Totale	7.870	1.858	1.784	151	11.663

L'indagine condotta da Sviluppo Lazio sull'andamento dei bandi regionali per gli anni 2002-2006 evidenzia come la quota di imprese richiedenti vada da un massimo del 36,7% di quelle «aventi diritto» nel caso del SPL Innovazione a un minimo del 7,9% per quello Agroindustriale.

Nell'insieme, le imprese richiedenti sono in numero molto limitato e non di rado rinunciano ai finanziamenti accordati o revocano la domanda, a causa sia di difficoltà procedurali (cui le aziende piccole e medio-piccole spesso non riescono a far fronte con risorse e competenze interne), sia di tempi d'attesa per l'erogazione dei fondi (mediamente pari a due anni), non compatibili con le esigenze alle quali le domande più ricorrenti fanno riferimento: tipologia di investimento e consulenze.

Circa le tipologie di domande finanziate, prevalgono sensibilmente quelle relative a investimenti (soprattutto in capitale fisso d'impresa) e a consulenze, a scapito delle restanti: formazione, ricerca e sviluppo (Paladini 2007).

Restrungendo lo sguardo al distretto chimico-farmaceutico, nel periodo considerato si rileva ugualmente una bassa percentuale di richieste (16,7%), presumibilmente in relazione a una capacità autonoma di investimento.

Come già sottolineato, il comparto farmaceutico sta attraversando una fase di difficoltà, dopo un trend positivo che nel 2006 aveva raggiunto a livello nazionale un picco di 75.000 addetti, seguito nel successivo quinquennio da un calo pari a -13% (fonte: Farmitalia su dati Istat, Eurostat). Nello stesso periodo, la spesa farmaceutica pubblica totale è diminuita del 4%, mentre per gli altri beni e servizi acquistati dal SSN è cresciuta del 2,5%.

A livello regionale, molte imprese hanno mantenuto alcune lavorazioni di nicchia rivolgendo altrove il grosso della produzione e la parte direttiva, già ridimensionata negli ultimi anni. Talora, il radicamento delle aziende chimico-farmaceutiche nel territorio laziale appare una forma di consuetudine o, più semplicemente, una necessità legata al dover ammortizzare ingenti spese recenti per impianti, adeguamenti produttivi, allestimento di snodi e tratti infrastrutturali: questi ultimi realizzati a fronte di accordi e convenzioni stipulati con i Consorzi e i comuni d'insediamento.

In linea generale – e sulla base di interviste realizzate per questo Rapporto – si rileva come i territori del settore farmaceutico lamentino un deficit infrastrutturale, reclamando adeguamenti e potenziamenti delle reti e delle attrezzature esistenti. Sono in discussione le realizzazioni degli aeroporti di Frosinone, attualmente scalo militare, e di Latina; i lavori di adeguamento del porto di Anzio e di potenziamento di quello di Gaeta; la definizione di un interporto a Tivoli (tra le opere contenute nel protocollo di intesa del 2009 tra il Comune e la Provincia di Roma) e il completamento dell'interporto di Frosinone (da affiancare a quello di Santa Palom-

ba-Aprilia²⁵); il progetto dell'autostrada Roma-Latina, approvato dal Cipe, e la contestuale realizzazione della linea ferroviaria regionale Santa Palomba-Pomezia.

L'insieme delle proposte, al di là del merito specifico di ciascuna, pone un problema urgente di adeguamento delle qualità prestazionali del territorio laziale, anche in considerazione della propensione delle imprese farmaceutiche al trasporto delle merci su gomma, ritenuto il più adatto in relazione a quantità, qualità e frequenze.

Dal punto di vista territoriale, il carattere monofunzionale, proprio degli agglomerati industriali, insieme alla già citata scarsa attrattività degli ambienti lavorativi e alla generalizzata incuria nella manutenzione di infrastrutture e spazi aperti che lambiscono gli abitati circostanti, impongono con urgenza un ripensamento delle configurazioni fisico-funzionali e morfologiche secondo modelli più aggiornati che perseguano obiettivi di qualità urbana e territoriale e favoriscano una maggiore stanzialità del personale impiegato, riducendo la pendolarità casa-lavoro.

Nei territori a ridosso della capitale, la terziarizzazione dei profili funzionali di aree consortili appare quasi scontata, spesso mutuata da esperienze vicine che propongono nuove centralità metropolitane ridefinendo anche il rapporto con Roma.

Alcuni agglomerati nei quali l'industria ha marcato una presenza storica ridefiniscono funzioni secondo modalità e prospettive nuove. È il caso dell'agglomerato di Castel Romano, nell'area del consorzio Roma-Latina lungo la via Pontina, dove un Outlet Village aperto nel 2003 e il parco tematico Cinecittà World (in costruzione) hanno occupato le aree dismesse degli studios di Dino De Laurentiis. Tale localizzazione è stata resa possibile da una variante urbanistica che assegna in concessione un'area di 23 ettari, le cui reti infrastrutturali sono finanziate dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale Obiettivo 2²⁶.

Il Programma Integrato n. 3 «Santa Palomba» del Comune di Roma prevede invece la realizzazione di housing sociale nelle aree lasciate libere dalla Bristol-Myers Squibb nel 2012, nell'intento di integrare luoghi di residenza e di lavoro.

²⁵ Questo interporto articola attualmente la sua attività in cinque centri distribuiti, di cui tre a Pomezia (Santa Palomba, via Naro e via della Chimica), uno ad Ariccia (Eurofrigo) e uno ad Aprilia (via Nettunense).

²⁶ Sono previste aree all'aperto per stunt-show, alcuni teatri al chiuso, 7 ristoranti, negozi di vario genere e numerosi punti ristoro. L'inaugurazione è prevista nella primavera del 2014.

In definitiva, la localizzazione delle attività produttive tende a sfuggire alle maglie rigide delle aree dedicate, mentre queste ultime si modificano con varianti urbanistiche e variazioni di senso e di attività accogliendo nuove funzioni. Tali trasformazioni di fatto sollecitano una riflessione di prospettiva sulla riconfigurazione del rapporto tra luoghi di produzione, riproduzione, svago e commercio e delle reti che supportano persone, cose e informazioni.