

Le politiche regionali per lo sviluppo economico

Giuseppe De Luca
giuseppe.deluca@unimi.it
Università degli Studi di Milano

Matteo Landoni
matteo.landoni@unimi.it
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. - 2. L'intervento centrale e l'avvio dei fondi comunitari 3. Le politiche delle Regioni di fronte alla crisi economica del 2008. - 4. Generare valore per le comunità in una nuova cornice strategica per le politiche di sviluppo regionale. - 5. Conclusioni

1. Premessa

Nel nostro Paese le politiche di sviluppo regionale rivestono una centralità e una rilevanza assolute da molto tempo, ancor prima che le Regioni, intese come entità politico amministrative, acquisissero ambiti d'intervento nel settore (a partire dalle norme relative alle politiche industriali dei decreti Bassanini del 1998). E ancor prima che a livello europeo la questione della convergenza economica territoriale e della coesione sociale ottenesse l'importanza attuale.

Del resto, che l'unità-base dello sviluppo economico non fosse la nazione ma la regione, intesa come un'area più o meno estesa, di attività economiche interconnesse attorno a uno o più centri propulsivi, era già stato messo in luce sotto il profilo storico da Sidney Pollard agli inizi degli anni 80 del Novecento, proprio quando il monolitismo del modello di sviluppo economico occidentale, centrato sulla costruzione di un'industria pesante nazionale, aveva incominciato a vacillare sotto il colpo della stagflazione. Se nel caso primigenio della Gran Bretagna quasi tutte le regioni sono decollate più o meno contemporaneamente, nessun altro paese ha seguito un percorso simile mostrando invece dualismi e differenze più o meno accentuati¹. Un'analisi aggregata a livello nazionale non è quindi efficace e precisa nel delineare le caratteristiche della crescita, mentre un'analisi regionale, che confronta le regioni dinamiche tra loro e fa emergere le cause della staticità delle altre, conduce a risultati molto più significativi sul lungo periodo, indicando ad esempio per il caso italiano l'importanza del 'fattore sociale' e della *path-dependence* quali elementi cogenti per uno sviluppo di lungo periodo.

Per l'Italia risulta quindi evidente il rilievo strategico delle politiche regionali, giustificate dall'esistenza di originarie quanto persistenti differenze economico-sociali tra le sue aree territoriali.

¹ S. Pollard, *La conquista pacifica. L'industrializzazione in Europa dal 1760 al 1970*, Bologna, Il Mulino, 1981, pp. 188 ss.

Sotto il profilo teorico, le politiche regionali - intese come l'insieme di azioni di politica economica finalizzate principalmente alla redistribuzione geografica del reddito tra le diverse aree - si possono ricondurre a due principali canoni interpretativi.

Il primo, quello keynesiano, sostiene che se vale il principio della domanda effettiva, le imprese produrranno ciò che si attendono verrà loro domandato. Quindi se una regione esprime una domanda ridotta, le imprese di quella zona produrranno poco e distribuiranno poco reddito; ciò alimenta una ridotta domanda e quindi non può stimolare ulteriore produzione; al tempo stesso, una domanda insufficiente è contemporaneamente causa ed effetto di una ridotta produzione e quindi di un reddito ridotto. Di conseguenza solo uno shock positivo esogeno può fare uscire da questa trappola.

Il secondo, ispirato al pensiero neoclassico, afferma che in un mondo ideale, in cui la tecnologia è un bene pubblico, in cui i rendimenti marginali dei fattori produttivi sono decrescenti, in cui vi è libertà di movimento per i fattori e per i beni, un qualsiasi fattore produttivo sarà impiegato laddove il suo rendimento marginale sarà più elevato; ma il rendimento marginale del fattore produttivo è più elevato, laddove vi è accumulato un minor volume del fattore stesso e dove quindi è necessario indirizzarlo². Sulla base di questo approccio Vera Lutz, analizzando il perdurante dualismo italiano, sostenne nel 1962 che la mancata convergenza tra le regioni italiane era da attribuire alla presenza di diversità delle «istituzioni fattuali» che, pur in presenza di rendimenti marginali decrescenti e di libertà nella circolazione dei fattori, aveva portato gli operatori a non investire laddove sulla carta il loro rendimento avrebbe potuto essere maggiore³.

A partire dal secondo dopoguerra e dalla costituzione della Repubblica, il principale problema all'origine del dualismo regionale italiano venne individuato nella insufficiente dotazione di capitale fisico (responsabile sia della minore produttività del lavoro sia dei costi di trasporto troppo elevati) delle regionali meridionali e venne affrontato attraverso una combinazione non sempre coerente di interventi keynesiani e neoclassici. Come si desume dalla tab. 1 [QUI TAB1.], il divario tra nord-ovest e sud, aumentato stabilmente tra il 1891 e il 1951, si contrasse tra il 1951 e il 1971; successivamente, ad eccezione di Abruzzo e Molise, che tra il 1951 e il 1991 hanno recuperato oltre 30 punti, il sud ricominciò a perdere terreno evidenziando anche un processo di livellamento verso il basso di alcune regioni, come la Campania.

2. *L'intervento centrale e l'avvio dei fondi comunitari*

La convinzione alla base di quella stagione di interventi era che le forze di mercato da sole non potevano incidere in materia di convergenza tra regioni a stadi di sviluppo molto differenziati; se i divari non venivano debitamente affrontati con il tempo si sarebbero approfonditi invece di contrarsi con il risultato di originare una crescente polarizzazione di reddito tra aree a diverso livello di sviluppo economico, facendo avvitare in una spirale sempre più negativa le regioni più povere. Attraverso l'istituzione, nel 1950, della Cassa per il Mezzogiorno si intervenne così dall'alto e dal centro investendo per molti anni in opere di trasformazione agricola e civile e dal 1957 in incentivi per l'industrializzazione. Ai buoni esiti ottenuti nei primi vent'anni sia sul piano dell'occupazione (anche grazie all'avvio del processo migratorio verso il nord) che su quello dell'aumento del reddito

² R. Cellini, *Politica economica. Introduzione ai modelli fondamentali*, Milano, Mc Graw-Hill, 2011.

³ V. Lutz, *Italy. A Study in Economic Development*, Oxford, Oxford University Press, 1962.

pro capite, seguirono interventi sempre più dispersi in una pletora di obiettivi locali poco coordinati e di sostegni alla manifattura, ebbero furono per lo più improduttivi e caratterizzati dal malcostume politico; gli incentivi per la grande industria finirono ai grandi monopoli pubblici e privati e non ebbero impulsi duraturi sull'imprenditorialità locale, né promossero la formazione di capacità direzionali. Nel complesso, anche a causa della crisi degli anni Settanta, molti finanziamenti a fondo perduto e a tasso agevolato divorarono risorse senza innescare sviluppo (quando forse sarebbe stato meglio privilegiare gli sgravi fiscali), mentre gli alti costi-opportunità (costi elevati legati ad un difficile ambiente sociale, istituzioni inefficienti e scarsa dotazione di infrastrutture) allontanarono qualsiasi attrattiva per gli investimenti esteri. L'aumento della domanda interna del sud si trasformò più in importazioni che in produzione con l'effetto di fare del mercato meridionale uno sbocco importante per l'industria settentrionale e per la sua preparazione ai successi sui mercati internazionali⁴.

Tab. 1. *Andamento dei divari regionali di reddito, 1891-2001 (valore aggiunto pro capite, Italia=1)*

	1891	1911	1938	1951	1961	1971	1981	1991	2001
Piemonte	1,10	1,18	1,39	1,47	1,31	1,21	1,14	1,15	1,15
Valle d'Aosta				1,58	1,83	1,35	1,30	1,18	1,24
Liguria	1,49	1,53	1,68	1,62	1,27	1,16	1,11	1,15	1,09
Lombardia	1,16	1,22	1,39	1,53	1,46	1,34	1,28	1,30	1,30
NORD-OVEST	1,18	1,24	1,43	1,52	1,39	1,28	1,22	1,24	1,24
Trentino Alto Adige	-	-	0,95	1,06	1,12	1,01	1,12	1,10	1,29
Veneto	0,80	0,84	0,84	0,98	0,99	0,99	1,08	1,12	1,13
Friuli Venezia Giulia	-	-	1,19	1,11	0,94	1,00	1,09	1,14	1,12
Emilia-Romagna	1,08	1,08	1,04	1,12	1,14	1,14	1,29	1,21	1,23
Toscana	1,02	0,96	1,01	1,05	1,02	1,05	1,11	1,05	1,09
Marche	0,86	0,81	0,79	0,86	0,89	0,91	1,05	0,99	0,99
Umbria	1,01	0,88	0,96	0,90	0,91	0,93	0,98	0,97	0,96
Lazio	1,52	1,48	1,19	1,08	1,12	1,07	1,05	1,13	1,13
NORD-EST-CENTRO	1,01	0,99	0,99	1,04	1,04	1,04	1,11	1,11	1,13
Abruzzo e Molise	0,63	0,67	0,58	0,58	0,73	0,80	0,84	0,89	0,84
Campania	0,97	0,94	0,82	0,69	0,71	0,71	0,67	0,68	0,65
Puglia	1,00	0,86	0,72	0,65	0,68	0,75	0,72	0,73	0,67
Basilicata	0,69	0,70	0,57	0,47	0,68	0,75	0,68	0,66	0,73
Calabria	0,64	0,70	0,49	0,47	0,61	0,67	0,65	0,59	0,64
Sicilia	0,93	0,85	0,72	0,58	0,60	0,70	0,71	0,68	0,66
Sardegna	0,95	0,90	0,83	0,63	0,75	0,85	0,72	0,74	0,76
SUD E ISOLE	0,87	0,84	0,70	0,61	0,67	0,73	0,70	0,70	0,68
PIL ITALIA (euro 2001)	1.293	1.841	2.596	2.940	6.461	10.027	13.199	16.470	19.928

Fonte: E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 125.

La struttura dell'industria del sud si presentava con una fisionomia che finiva per accentuare gli effetti dello shock petrolifero e dell'autunno caldo; si trattava infatti di

⁴ G. Iuzzolino, G. Pellegrini, G. Viesti, *Convergenza regionale*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio, 2013, pp. 788-823.

grandi industrie di base ad alta intensità di capitale e di energia, integrate verticalmente, di prevalente controllo pubblico e orientate al mercato domestico, con una limitatissima capacità di genere effetti di induzione e *spillover*. Il decentramento produttivo, che costituì la reazione italiana più virtuosa alla crisi e che caratterizzò regioni come il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana e le Marche, era adatto solo a produzioni modulari o di assemblaggio mentre non era praticabile per le grandi produzioni a ciclo continuo del Meridione. Anche le svalutazioni competitive che si susseguirono in quel periodo ebbero effetti asimmetrici sulla geografia economica nazionale; a livello settoriale avvantaggiarono le industrie con una maggiore elasticità della domanda rispetto al prezzo, come quelle che realizzavano beni di consumo tradizionale e dell'industria meccanica, e a livello regionale favorirono quelle aree che già potevano vantare un'alta propensione all'esportazione orientata verso il mercato europeo. Erano le aree dei distretti industriali, radicati storicamente nella tradizione manifatturiera dell'Italia medioevale e moderna e le regioni del nord-est e del centro (protagoniste del modello Nec elaborato da Giorgio Fuà e basato su imprese autoctone, piccole, e diffuse sul territorio) ad apparire allora come una valida alternativa al modello di sviluppo fondato sull'accentramento delle strutture economiche, e a focalizzare l'interesse su formule di sviluppo nuove, che partivano da ciò che già esisteva sul territorio per valorizzarlo e modificarlo solo gradualmente in continuità con le radici storiche⁵.

Nella sostanza, la riduzione o il venir meno delle politiche di accumulazione, che avevano portato grandi benefici allo sviluppo infrastrutturale del sud, furono responsabili dell'arresto del processo di convergenza; fintanto che gli investimenti pubblici erano cresciuti, anche la produttività e i redditi avevano seguito lo stesso andamento, ma quando dagli anni Settanta il tasso di investimento era iniziato a diminuire, il gap era rimasto inalterato o si era allargato⁶.

Nel 1986 l'esperienza della Cassa per il Mezzogiorno giunse al termine per diversi scandali e per l'inefficacia e l'inefficienza degli interventi (adozione di politiche di sostegno al reddito delle famiglie piuttosto che politiche industriali di sviluppo) e anche perché gli organi comunitari europei iniziarono ad ostacolare le politiche regionali degli stati nazionali, intravedendo in esse aiuti ingiustificati e lesivi della libertà di concorrenza⁷.

Contemporaneamente alla chiusura della Cassa, la politica di sviluppo regionale della Comunità europea fece registrare un cambiamento radicale. Ai primi due strumenti inseriti nei trattati di Roma (grazie alle pressioni della delegazione italiana), la Banca europea per gli investimenti e il Fondo sociale europeo (Fse) – la prima destinata ad effettuare prestiti a basso tasso alle regioni meno sviluppate, il secondo volto a migliorare il tenore di vita dei lavoratori europei e a favorire l'armonioso sviluppo e l'eliminazione delle disparità regionali – si erano aggiunti prima la Politica agricola comune (Pac) e poi, nel 1975, il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (Fesr), creato per compensare la Gran Bretagna, allora entrata nel Mercato comune europeo (Mec), della perdita di bilancio derivante dal suo ridotto settore agricolo che non traeva vantaggi dalla Pac. Ma fu con l'Atto unico europeo, firmato il 17 febbraio 1986, che venne introdotto un

⁵ G. Fuà, *L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro*, in G. Fuà, C. Zacchia (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino, 1983, pp. 7-46.

⁶ G. Iuzzolino, G. Pellegrini, G. Viesti, *Convergenza regionale*, in G. Toniolo (a cura di), *L'Italia e l'economia mondiale dall'Unità a oggi*, Venezia, Marsilio, 2013, pp. 788-823.

⁷ L. D'Antone (a cura di), *Radici storiche ed esperienza dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, Napoli, Bibliopolis, 1996.

paragrafo specifico dedicato alla «coesione economica e sociale», e finalizzato alla riduzione dei divari regionali.

Tra il 1989 e il 1993 le risorse destinate dalla Comunità alle politiche di sviluppo regionale salirono a 63 miliardi di Ecu, distribuiti attraverso i tre fondi strutturali, Fesr, FS e Feoga (Fondo europeo di orientamento e garanzia per l'agricoltura della Pac). Con il Trattato di Maastricht venne poi istituito un fondo dedicato alla coesione e indirizzato ai paesi membri con un Pil inferiore al 90% della media UE; per il periodo 1994-1999 i fondi strutturali furono portati a 198 miliardi di Ecu, mentre al fondo di coesione ne vennero riservati 14. La discrezionalità degli Stati nazionali ne risultava fortemente ridimensionata, stante la definizione europea di criteri, tempi e procedure per l'assegnazione dei fondi, mentre è proprio dalla metà degli anni Novanta che acquistano maggior peso enti sub-nazionali, in Italia le Regioni, a cui da due decenni erano state delegate alcune competenze prima affidate alla Cassa.

Per gli anni 2000-2006 le risorse furono fissate in 195 miliardi e rivolte al conseguimento di tre obiettivi prioritari, il sostegno alle regioni in ritardo di sviluppo (definite come quelle nella quali il reddito pro-capite era inferiore al 75% della media comunitaria), la riconversione delle zone con difficoltà strutturali, e l'ammodernamento delle politiche e dei sistemi di istruzione, formazione e occupazione. Per l'Italia, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna, che rientravano nel primo obiettivo, ebbero gran parte dei 28 miliardi di euro della quota italiana, seconda solo a quella ricevuta dalla Spagna⁸.

La spesa per le politiche di sviluppo regionale è stata poi quasi raddoppiata durante il periodo 2007-2013, raggiungendo 347 miliardi, quasi un terzo del bilancio comunitario totale, e puntando sugli obiettivi di convergenza, competitività regionale e occupazionale, e cooperazione territoriale europea. Anche se la maggioranza dei fondi si reindirizzava verso i nuovi stati membri dell'Europa centro-orientale, l'Italia era al terzo posto tra i paesi beneficiari e l'ammontare ricevuto era in linea con quanto ricevuto in precedenza, beneficiando soprattutto Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Tuttavia, se la politica di sviluppo regionale produsse sino a quel momento buoni risultati in particolar modo nei paesi della coesione, le regioni del sud evidenziarono tendenze non in linea; in particolare per l'Italia meridionale il divario di sviluppo rispetto alle altre regioni europee economicamente deboli si accentuò, perdendo terreno rispetto alle controparti spagnole, portoghesi e greche, e ancora di più rispetto alle aree più forti del nostro Paese.

3. Le politiche delle Regioni di fronte alla crisi economica del 2008

La crisi internazionale del 2008, che ha spinto l'Italia nella recessione più grave degli ultimi cinquant'anni, ha evidenziato ancora una volta risposte delle nostre diverse aree non in grado di intervenire positivamente sugli squilibri, che sono aumentati con particolare riferimento ai tassi di crescita cumulati, vedi tab. 2 colonna 2. **[QUI TAB.2]**

⁸ P. Battilani, F. Fauri, *Mezzo secolo di economia italiana, 1945-2008*, Bologna il Mulino, 2008, pp. 289-294.

Tab. 2 Tassi di crescita del PIL (variazioni percentuali)

	2000-7 cumulato	2007-2018 cumulato	2016	2017	2018	2019
Piemonte	7,5	-5,6	1,3	2,9	1,4	...
Valle d'Aosta	5,3	-9,3	-2,0	2,4	1,0	...
Lombardia	9,4	1,9	1,9	2,1	0,6	...
Liguria	4,8	-10,4	0,5	1,3	0,7	...
NORD-OVEST	8,5	-1,2	1,6	2,3	0,8	0,4
Prov. auto. di Bolzano	8,1	14,7	0,9	1,9	2,0	...
Prov. auto. di Trento	5,7	2,0	1,6	1,3	0,6	...
Veneto	8,9	-1,9	1,8	2,2	1,3	...
Friuli Venezia Giulia	6,6	-7,2	-0,2	1,9	0,7	...
Emilia-Romagna	10,4	0,5	1,7	2,3	1,8	...
NORD-EST	9,0	-0,4	1,5	2,1	1,4	0,5
Toscana	7,6	-2,7	0,8	1,4	1,6	...
Umbria	5,6	-14,1	-0,8	1,5	0,1	...
Marche	11,9	-7,0	0,6	1,7	3,1	...
Lazio	14,2	-7,2	2,8	0,9	-0,3	...
CENTRO	11,3	-6,3	1,7	1,2	0,7	0,2
CENTRO NORD	9,5	-2,4	1,6	1,9	1,0	0,3
Abruzzo	3,7	-3,8	0,3	0,7	2,1	...
Molise	4,2	-17,7	0,5	1,7	1,2	...
Campania	4,8	-12,4	0,4	1,0	-0,7	...
Puglia	1,7	-7,0	0,7	0,7	1,4	...
Basilicata	-0,4	-1,1	2,3	0,5	0,5	...
Calabria	3,1	-13,8	-0,7	0,5	-1,0	...
Sicilia	5,3	-13,2	0,2	0,6	-0,3	...
Sardegna	5,6	-7,4	-2,2	0,7	1,3	...
SUD E ISOLE	4,0	-10,4	0,2	0,8	0,2	0,2
ITALIA	8,1	-4,3	1,3	1,7	0,8	0,3

Fonte: Banca d'Italia, *Economie regionali, L'economia delle regioni italiane, Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 22, novembre 2020.

Le Regioni – tramite i rispettivi bilanci discrezionali, i trasferimenti nazionali, gli strumenti ordinari e i fondi strutturali – hanno fornito un pacchetto complessivo di misure per la ripresa comprendente risorse lorde pari circa a 15 miliardi di Euro per il periodo 2009-2010⁹. Sia le regioni meno sviluppate - ad obiettivo convergenza (Conv), con Pil pro-capite inferiore al 75% della media comunitaria (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Basilicata)¹⁰ - che quelle più ricche - che rientrano nell'obiettivo competitività regionale e occupazionale (Comp), vale a dire le restanti 16¹¹ - hanno approntato misure anticrisi anticipando spese già programmate piuttosto che realizzando nuovi interventi. Le risorse discrezionali delle regioni provenienti dai rispettivi bilanci hanno rappresentato la fonte principale di finanziamento per le regioni Comp, considerato il livello più alto dei redditi e quindi delle entrate fiscali; queste regioni hanno investito sia in rapporto alla spesa in

⁹ S. Fabbris, F. Michielin, *L'economia delle regioni italiane: sviluppi recenti e risposte alla crisi economica*, Working papers, Unione Europea, n. 01/2010, pp. 1-15.

¹⁰ La Basilicata non è rientrata più in questo novero a causa dell'allargamento dell'UE a 27 stati membri, allargamento che ha prodotto un conseguente calo del Pil pro-capite della Comunità.

¹¹ La Sardegna ha avuto per il periodo 2007-13 un sostegno transitorio perché rientrava nell'obiettivo per il periodo precedente, ma non per quello in corso.

conto capitale delle regioni sia al Pil rispettivamente il 6,8% e lo 0,37% rispetto allo 0,9% e allo 0,3% delle Conv. I fondi strutturali, derivanti dal Fesr e dal Fs, sono stati invece la parte prevalente delle misure anticrisi delle regioni Conv, ammontando in media al doppio dei loro fondi discrezionali; in Calabria, Campania e Puglia i fondi strutturali sono stati usati per integrare i limitati bilanci regionali e i finanziamenti del governo centrale; il contributo del Fse è stato maggioritario nei pacchetti anticrisi delle regioni Comp attraverso il sostegno diretto alla cassa integrazione guadagni. I trasferimenti nazionali, erogati dal Governo per finanziare la legislazione regionale e cofinanziare i piani regionali ed europei, hanno rappresentato una quota rilevante per tutte le regioni giungendo a finanziare oltre un terzo dei loro interventi.

Nelle regioni a vocazione industriale o sedi di distretti industriali, come la Lombardia, il Friuli, il Piemonte, le Marche e il Molise, una quota rilevante delle risorse discrezionali, fino al 90%, è stata utilizzata per sostenere le imprese e limitare il rischio di una contrazione prolungata della capacità produttiva; la prevalenza delle misure è stata volta a facilitare l'accesso alle risorse finanziarie per le imprese sotto forma di fondi di garanzia. Ad eccezione di alcune regioni Comp (ma anche Conv), che hanno optato per una riorganizzazione strutturale di settore specifici (il turismo in Emilia-Romagna, il tessile in Toscana e la chimica e la meccanica in Basilicata), gli interventi hanno avuto principalmente carattere anticiclico; aiuti sono stati erogati all'imprenditorialità giovanile e femminile e alle microimprese nell'area Comp per compensare l'avversione al rischio da parte degli istituti di credito; aiuti sono stati erogati in parte alle imprese legate alla ricerca e allo sviluppo, mentre sgravi fiscali sull'imposta regionale sulle attività produttive sono stati concessi solo da quelle a statuto speciale, in grado di compensarli grazie ai maggiori trasferimenti centrali. Gli investimenti in opere pubbliche hanno rappresentato una risposta significativa alla crisi solo per la Toscana, il Veneto e la PA di Trento, che da soli costituiscono il 90% del totale investito nel settore.

Gli interventi diretti al mercato del lavoro hanno rappresentato circa il 10-12% dei pacchetti discrezionali, in netta controtendenza rispetto al 50% destinatogli dal piano anticrisi del Governo; le regioni Conv hanno scelto di stanziare aiuti per le fasce deboli, quali disabili e donne, attraverso azioni mirate ad accrescerne la capacità di mantenere l'impiego o a ottenerne uno nuovo, e di rafforzare l'assistenza all'infanzia e l'edilizia abitativa; alcune di loro, come la Campania, la Puglia e la Calabria, hanno usato questa tipologia di fondi per sostenere politiche attive del lavoro mirate a ridurre il divario crescente tra il loro mercato del lavoro, contraddistinto da tassi di occupazione e di partecipazione eccezionalmente bassi, e le più ricche regioni del nord e del centro.

Gli interventi sociali, pari al 17% delle risorse discrezionali delle regioni, sono stati diretti in genere al sostegno delle famiglie per il pagamento dei mutui, dell'affitto e delle utenze, mentre alcune regioni Conv le hanno usate per consentire l'accesso gratuito o a costi ridotti ai servizi pubblici alle fasce più svantaggiate¹².

I fondi provenienti dalla politica di coesione (Fesr) sono stati destinati interamente, dalle regioni Comp, ad irrobustire gli sforzi regionali in risposta alla crisi, laddove le regioni Conv ne hanno fatto un uso limitato dando prova di una minore capacità amministrativa rispetto a quelle Comp, anche in relazione ai loro più ampi margini del Patto di stabilità interno. Anche per questa categoria di fondi, la maggior parte dei programmi operativi finanziati ha riguardato le imprese, compensandone le difficoltà di accesso al credito e salvaguardandone gli investimenti innovativi; la parte rimanente è

¹² S. Fabbris, F. Michielin, *L'economia delle regioni italiane: sviluppi recenti e risposte alla crisi economica*, cit.

stata indirizzata nelle infrastrutture e nell'energia prodotta da fonti rinnovabili e destinata ad aumentare il livello di efficienza energetica (Toscana, Veneto, PA Trento, Sardegna, Campania, Basilicata).

La ripresa economica successiva alla crisi e il consolidamento della crescita, che ha raggiunto il suo massimo congiunturale nel 2017, hanno quindi fatto registrare un ulteriore ampliamento del divario dei tassi di crescita (vedi Tab. 2), perché, come abbiamo visto, le regioni Conv non sono riuscite a dispiegare appieno e efficacemente tutte le risorse a loro disposizione. I principali elementi non performanti – relativi al loro uso dei finanziamenti – hanno riguardato in particolare la sovrapposizione tra i diversi strumenti di intervento, le procedure di attivazione e sottoscrizione dei patti e degli accordi (non semplici sotto il profilo burocratico), la proliferazione indistinta e non poco coordinata delle domande espresse dai territori, e i conflitti che si sono spesso generati tra le diverse Amministrazioni locali¹³.

Nel 2017 il Pil delle regioni meridionali risulta ancora di 9 punti inferiore a quello del 2007, mentre per le regioni del Centro Nord la differenza è di 4 punti; grazie ad una minore dinamica della popolazione residente (per effetto delle migrazioni interne e internazionali), il rapporto tra Pil pro-capite del sud e quello del nord non è peggiorato ulteriormente assestandosi per il 2017 al 56% rispetto al 57% di dieci anni prima, una differenza dovuta alla diversa quota della popolazione occupata e alla produttività, che nelle regioni Conv resta del 20% inferiore alla media del Paese¹⁴.

L'occupazione, il reddito disponibile e le esportazioni sono aumentate in tutte le aree, con una dinamica sempre più marcata al nord, mentre il sud ha visto crescere più intensamente l'attività di accumulazione (nello specifico grazie all'aumento dei prestiti bancari). Continuando un trend positivo, l'aumento delle entrate turistiche è stato più sostenuto nelle regioni del Nord Est e del Mezzogiorno, che rappresenta l'unica aree dove questa voce ha superato, nel corso del 2017, la domanda potenziale; l'accelerazione delle entrate effettive è dipesa da una maggiore capacità di attrazione turistica dell'area e dalle tensioni che hanno interessato alcune popolari mete turistiche concorrenti nel Mediterraneo e nel Mar Rosso, dando vita all'aumento del numero dei posti letto e alla rimodulazione dell'offerta ricettiva verso segmenti di qualità più elevati. Importante è stato anche il sostegno a favore delle nuove aziende che presentano una particolare propensione all'innovazione; accanto alle misure nazionali introdotte dallo Start up Act (L. 221/2012, che prevede l'abbattimento di oneri amministrativi, una disciplina societaria e del lavoro più flessibile, incentivi fiscali all'aumento del capitale di rischio e procedure semplificate per l'accesso al fondo di garanzia), molte regioni hanno affiancato interventi locali grazie soprattutto ai fondi comunitari; su questa linea quelle Conv hanno erogato la quota maggiore di risorse (131,1 milioni di euro) e lo stanziamento massimo pro capite pari a 19,6 euro per abitante è stato effettuato dalla Sardegna, a fronte di una media nazionale di 5,2.

¹³ R. Cellini, *Politica economica. Introduzione ai modelli fondamentali*, cit.

¹⁴ Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 23, novembre 2018.

4. *Generare valore per le comunità in una nuova cornice strategica per le politiche di sviluppo regionale*

Il caso del sostegno alle start up da parte delle regioni Conv dimostra sempre più chiaramente l'importanza dei fondi europei per quelle aree il cui bilancio autonomo non consente ampi interventi, proprio nei momenti in cui i trasferimenti e le misure centrali sono ridotti o vengono distorti a causa di altre emergenze, come quella pandemica che ha investito drammaticamente il nostro Paese dal marzo 2020.

Gli obiettivi sottesi agli interventi della politica regionale dell'UE restano dei capisaldi delle politiche di sviluppo economico, e come tali devono essere adottati dalle Regioni nelle loro politiche (con un'ovvia gradazione rispetto al livello di partenza), andando nella direzione di creare e di migliorare il set di regole, di pratiche e di strategie di lungo periodo che favoriscono la crescita economica.

Questi obiettivi sono di quattro ordini: 1) incentivare le capacità di concertazione tra i soggetti pubblici e privati dell'area locale nell'elaborare gli interventi e le linee di azione; 2) promuovere la capacità di programmazione, ossia, la competenza nella capacità di stendere piani pluriennali di sviluppo ben articolati in tappe successive; 3) prevedere la *partnership*, ossia la collaborazione, nella fase di predisposizione dei piani, tra uffici della Comunità europea e i policy-maker centrali e locali delle coinvolte interessate in modo da definire strategie integrate; 4) rispettare i criteri di addizionalità - in base ai quali l'intervento della Comunità non deve produrre una riduzione dell'impegno dello Stato nazionale, bensì deve esserne un complemento - e di sussidiarietà, secondo il quale l'UE non deve intervenire qualora un obiettivo possa essere realizzato dall'ordinario intervento degli Stati nazionali.

In questa prospettiva, diversi sono i possibili strumenti operativi di intervento. Ai contratti di programma, finalizzati a favorire la realizzazione di sistemi integrati di interventi e, in particolare, l'insediamento di grandi imprese o gruppi industriali, si accompagnano le intese di programma tra Amministrazioni centrali e Regioni (o Province autonome) per la realizzazione di piani pluriennali di intervento; ai patti territoriali indirizzati a costruire relazioni di fiducia e esperienze di collaborazione fra soggetti pubblici e privati di aree territoriali, al fine di attuare progetti per lo sviluppo locale in senso lato, si affiancano i contratti d'area concordati tra le Amministrazioni pubbliche e le rappresentanze di lavoratori e imprenditori interessati alla realizzazione di azioni finalizzate allo sviluppo e alla creazione di nuova occupazione in ambiti territoriali circoscritti.

Nel suo complesso, la politica comunitaria di sviluppo regionale è rivolta, oltre a risultati strettamente economici, misurabili in termini di produzione, produttività, occupazione e reddito, alla diffusione della cultura di progetto associata ad un'analisi del merito, che costituisce da sempre uno dei punti deboli proprio del tessuto sociale e imprenditoriale delle Regioni del sud. Ed è soprattutto per questo che tali aree devono partecipare con intensità ai programmi comunitari. I requisiti di erogazione e le modalità di utilizzo stabiliti dalla comunità europea producono infatti beni relazionali; fanno emergere e valorizzano la capacità di programmazione delle classi dirigenti locali; rafforzano il ruolo e il radicamento delle forze sociali del territorio; concorrono a creare una 'cultura della responsabilità' all'interno della burocrazia locale; mobilitano le risorse del luogo superando la logica del semplice chiedere all'alto; rafforzano le capacità del 'fare locale'; favoriscono l'affiorare del lavoro sommerso; e nella misura in cui

coinvolgono anche le banche del territorio, sostengono l'allocazione del credito più coerente con le caratteristiche dello sviluppo localizzato.

Abbiamo visto come i fondi strutturali abbiamo contribuito in misura debole alla convergenza regionale italiana, facendo aumentare di poco la produttività delle regioni Conv, laddove la divergenza si registra in questi ultimi decenni anche sullo sviluppo sociale e sulle condizioni di benessere¹⁵. La qualità del governo locale è stata individuata come uno dei fattori cruciali dell'impatto positivo del sostegno comunitario: più questa qualità è elevata, tanto più è efficace la politica di coesione¹⁶. Altri sostengono che è il 'capitale territoriale', inteso come stock infrastrutturale pubblico, capitale umano e sociale, ad essere determinante ai fini dei maggiori rendimenti dei fondi comunitari¹⁷. Se è legittimo sostenere che la politica di coesione dovrebbe tornare ad insistere maggiormente sullo scopo fondamentale della convergenza promuovendo la crescita 'inclusiva' e 'intelligente' delle regioni meno ricche, è però oramai irrimandabile che le nostre Regioni più svantaggiate si impegnino prioritariamente in una politica di allineamento istituzionale e amministrativo.

Alla luce degli effetti asimmetrici dell'attuale crisi pandemica e degli svantaggi strutturali connessi all'essere Regioni deboli all'interno dell'UE, l'utilizzo delle risorse comunitarie deve diventare assolutamente più efficace data la mancanza di risorse economiche endogene per le nostre regioni Conv. A causa del 'disimpegno automatico' (vale a dire della regola per cui le risorse che non risultano certificate alla Commissione europea entro i termini stabiliti sono soggette alla riduzione tanto della quota comunitaria quanto di quella nazionale del programma), la Sicilia, ad esempio, è risultata agli ultimi posti in Europa in rapporto alla spesa effettuata/fondi a disposizione nella precedente programmazione (2007-13)¹⁸. E anche in tempi più recenti la capacità di spesa non sembra avere imboccato un percorso più virtuoso: a fine giugno 2020 i programmi operativi italiani finanziati dal Fesr e dal Fse avevano raggiunto impegni e pagamenti pari rispettivamente al 62,4 e al 33,1% della dotazione disponibile, laddove il grado di attuazione finanziaria era nel Mezzogiorno inferiore di oltre dieci punti rispetto al centro nord, tanto per gli impegni che per i pagamenti; il Fsc mostrava poi un avanzamento decisamente inferiore, e a fronte di risorse programmate per 48 miliardi di euro, gli impegni ammontavano al 15,7% e i pagamenti al 5,2%. Tra i principali programmi, i Patti per lo sviluppo evidenziavano un grado di attuazione finanziaria eterogeneo quanto contenuto, mentre il Piano operativo infrastrutture, destinatario di oltre un terzo delle risorse del fondo, aveva un progresso essenzialmente pari a zero¹⁹.

Il percorso di 'modernizzazione' e di crescita istituzionale (intendendo qui per istituzione l'accezione datane da North come «humanly devised constraints that structure

¹⁵ F. Aiello, V. Pupo, *L'impatto della politica regionale dell'Unione Europea. Uno studio sulle regioni italiane*, in «Rivista italiana degli economisti», 14 (3), 2009, pp. 421-454.

¹⁶ A. Rodríguez-Pose, E. Garcilazo, *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, in «Regional Studies», 49 (8), 2015, pp. 1274-1290.

¹⁷ U. Fratesi, G. Perrucca, *Territorial Capital and the Effectiveness of Cohesion Policies: An Assessment for CEE Regions*, in «Journal of Regional Research», 29 (2014), pp. 165-191.

¹⁸ U. Lombardo, *La programmazione europea in Sicilia*, in «Amministrazione in cammino», settembre 2020.

¹⁹ Banca d'Italia, *Economie regionali, L'economia delle regioni italiane, Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 22, novembre 2020.

political, economic, and social interaction»²⁰) è sicuramente un investimento a lungo termine e impegnativo, legato anche ad interventi infrastrutturali (relativi a formazione e socialità) dello Stato centrale, ma in cui le diverse Regioni possono agire con efficacia strutturando azioni di ampia portata. Da parte loro di tratta di avviare interventi volti a migliorare l'efficacia delle istituzioni formali (norme, tutela dei diritti di proprietà) e a cambiare la qualità delle istituzioni informali (codici di comportamento, consuetudini, scale valoriali), in modo da realizzare anche un importante abbassamento dei costi di transazione (selezione avversa, azzardo morale), in grado di rendere quindi quegli ambienti favorevoli all'imprenditorialità, agli investimenti esogeni e in genere a forme di sviluppo meno eterodirette.

Si tratta di rompere la lunga *path-dependence* delle 'istituzioni estrattive', per dirla alla Acemoglu e Robinson²¹, che hanno caratterizzato le Regioni del sud per gran parte della loro storia; si tratta di svolgere politiche attive per migliorare il loro capitale umano (conoscenze, competenze e abilità) e soprattutto il loro capitale sociale (inteso come insieme di fattori che predispongono le persone a lavorare per fini condivisi sulla base di relazioni di fiducia), la cui distanza da quello delle altre regioni offre lumi sulle cause del nostro dualismo, che non è solo economico, ma soprattutto culturale e civile (vedi Tab. 3)[QUI TAB.3] e che risale ad un lontano passato. Lungo il Medioevo, nel centro nord fiorirono le libere città, mentre il sud fu oggetto di una precoce unificazione sotto un governo autocratico gestito da potenze straniere in accordo con i grandi latifondisti e che causò l'alienazione della popolazione da uno Stato distante, la sfiducia in istituzioni per lo più estrattive (vale a dire che mettono al servizio dell'arricchimento di pochi il sovrappiù economico prodotto) e la tendenza ad accettare la protezione che lo Stato non forniva da parte di gruppi locali; un cambiamento complesso e ostacolato da molti fattori (tra cui la criminalità organizzata), ma sulla cui partita si gioca il loro futuro e la possibilità reale di avviare il superamento del divario territoriale del nostro Paese.

La vera forza di lungo periodo delle nostre Regioni più sviluppate e competitive è, del resto, sempre stata rappresentata dal «fattore sociale», dall'elevato capitale civico, che ha contribuito alla coesione sociale, ad una distribuzione del reddito più equilibrata, a bassi livelli di disoccupazione e ad alti livelli di capitale umano²², oltre a rappresentarne l'elemento centrale della loro resilienza di fronte ai mutamenti congiunturali e strutturali.

Di fronte alla crisi attuale, le cui conseguenze economiche sono ancora difficili da prevedere, sia sotto il profilo degli effetti che dei nuovi paradigmi economici che ne deriveranno, la politica economica delle Regioni, anche di quelle più sviluppate, deve indirizzarsi quindi verso la prevalente valorizzazione, consolidamento e sviluppo dei punti di forza dei loro territori, intesi come base di sostegno di un'attività economica unica e non replicabile perché radicata nel *know-how* e nel patrimonio socio-culturale del luogo.

Affinché le singole misure di politica economica delle Regioni non si risolvano in un mero elenco di desiderata dei promotori, che ne misura il relativo peso politico, è necessario (ri)pensare, cogliendo l'opportunità dell'inteso dibattito che la situazione emergenziale sta generando a livello nazionale ed internazionale, una cornice organica entro la quale inserire le azioni specifiche e che permetta poi il monitoraggio e la

²⁰ D.C. North, *Institutions*, in «Journal of Economic Perspectives», 5, 1, (1991), pp. 97-112, la citazione a p. 97.

²¹ D. Acemoglu, A.A. Robinson, *Perché le nazioni falliscono. Alle origini di prosperità, potenza e povertà*, Milano, Il Saggiatore, 2013.

²² V. Zamagni, *L'economia italiana nell'età della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2018.

valutazione di quanto effettivamente conseguito e l'adozione di eventuali azioni correttive. È in questa direzione che il compito non può semplicisticamente ritenersi assolto con un generico richiamo all'opportunità di indirizzare gli interventi verso specifici ambiti tecnologici emergenti o vaghe sfide globali, apoditticamente definite, che richiedono invece di essere attentamente declinate nella specifica realtà delle singole comunità interessate.

Tab. 3 Indicatori regionali di capitale sociale attorno al 2015

	Indice composito di relazioni sociali	Partecipazione civile e politica 2014	Attività di volontariato 2016	Organizzazioni non profit 2011	Lunghezza dei processi civili 2014	Tasso di omicidi 2015
Emilia-Romagna	103	70	11	58	252	0,5
Friuli Venezia Giulia	108	58	14	82	185	0,7
Liguria	102	61	11	60	269	0,6
Lombardia	104	66	14	47	228	0,6
Piemonte	101	67	12	59	200	0,5
Trentino A.A.	122	53	24	100	158	0,5
Val d'Aosta	109	50	15	104	113	0,8
Veneto	109	64	17	59	299	0,3
Lazio	96	56	8	43	419	0,6
Marche	99	66	12	69	327	0,3
Toscana	104	67	11	65	359	0,5
Umbria	101	70	11	71	435	0,9
Abruzzo	94	64	8	55	367	0,5
Basilicata	90	49	8	56	750	0,2
Calabria	79	46	7	41	757	1,9
Campania	78	51	6	25	610	1,8
Molise	89	55	9	58	525	0,3
Puglia	84	51	7	37	626	0,8
Sardegna	96	43	10	59	444	1,1
Sicilia	84	43	6	40	561	1,0
NORD	105	65	14	58	236	0,5
CENTRO	99	62	10	56	393	0,5
SUD	84	49	7	38	597	1,2
ITALIA	100	59	11	51	420	0,8

Colonna 1: Italia=100 include relazioni familiari e amicali, la partecipazione sociale, civile e politica, il volontariato, il finanziamento delle InP

Colonna 2: Per 100 di popolazione adulta

Colonna 3: Per 100 di popolazione di età superiore ai 14 anni

Colonna 4: Per 10.000 abitanti

Colonna 5: Durata media in giorni

Colonna 6: Per 100.000 abitanti

Fonte: V. Zamagni, *L'economia italiana nell'età della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 162 su dati Istat 2016

Gran parte del nostro attuale assetto economico è il risultato di un'impostazione teorica che declina l'idea di rilevanza strategica in rapporto al percorso di specializzazione guidato dai mercati, impostazione dove quindi è assente qualsiasi riferimento concettuale che possa produrre più di generiche politiche dei fattori²³. La grande incertezza che si profila all'orizzonte è forse ora la migliore condizione per poter modificare l'inerzia presa dalla nostra struttura socioeconomica negli ultimi decenni e che ci ha comunque relegato da tempo ad una sostanziale stagnazione; questa può essere l'occasione, trainata dalle scelte di politica economica delle Regioni, per invertire quella che è divenuta una logica ortodossa, ponendo al contrario come punto di partenza il risultato socio-economico che si vuole raggiungere in una definita comunità e attribuendo una valenza strategica all'insieme di attività che si ritengono funzionali alla realizzazione di tale obiettivo.

Secondo questa prospettiva il principale problema strategico di una comunità dal punto di vista socio-economico ruota intorno alla capacità di definire e garantire le condizioni che consentono l'emergere, la continuità e l'evoluzione nel tempo dell'iniziativa privata; la legittimazione all'intervento pubblico deriverebbe dunque dalla necessità di supportare e integrare l'iniziativa privata piuttosto che dall'imposizione di un determinato percorso, in qualunque modo definito, abbandonando l'impostazione dirigitica che ha caratterizzato diverse esperienze negative del passato sia a livello centrale che intermedio. In tal senso le competenze manifatturiere, così come le altre attività radicate storicamente, necessitano di essere preservate e sviluppate nel tempo in quanto in grado di alimentare e accrescere la capacità di generazione di valore di un territorio attraverso la gestione della struttura dell'offerta e del suo adattamento sinergico alle conoscenze, alle traiettorie culturali e ai fabbisogni di consumo espressi dagli individui che ne fanno parte. Ne discende che andrebbero considerate come strategiche tutte quelle attività che consentono a una Comunità di adattarsi con successo alle dinamiche cui è sottoposta, presidiando e sviluppando la capacità di trasformazione delle risorse che è alla base, come detto, della generazione del valore coerentemente alle aspettative di benessere dei propri cittadini.

Se le competenze e le conoscenze utili a produrre beni e servizi non sono un dato esterno e immutabile, ma rappresentano il risultato delle scelte strategiche della stessa comunità, le Regioni non devono limitare il proprio coinvolgimento alla definizione delle regole, al controllo del corretto funzionamento dei mercati e al soccorso di coloro che soccombono, ma possono decidere quando e in che misura intervenire nelle attività economiche per ripristinarne l'operatività nell'interesse della Comunità, ma anche della competizione stessa che non può che trarre vantaggio da un riequilibrio nelle condizioni dei partecipanti e dalla varietà di proposte che ne deriva.

La scelta di ciò che si ritiene di rilevanza strategica in un dato momento storico determina di conseguenza cosa si debba intendere per politica industriale, e di sviluppo in genere, e ne definisce in termini coerenti il relativo assetto istituzionale; ad esempio, ben diverso è guardare al dato di disponibilità di strutture ospedaliere, di farmaci e di dispositivi medici, che attesta la bassa capacità di risposta sanitaria e richiederne l'incremento rispetto a individuare la migliore soluzione analizzando in maniera strategica l'insieme delle competenze e delle conoscenze utili a produrre i beni e i servizi necessari a rispondere adeguatamente ai bisogni sanitari della popolazione generando al contempo valore per il territorio e non solo consumando rendita.

Le attività imprenditoriali necessitano di essere costantemente alimentate ed eventualmente surrogate da un intervento pubblico che, in questo senso, assume forme

²³ C. Pozzi, E. Cassetta, *Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale*, in «L'industria», 4 2020, pp. 593-605.

che non possono essere definite a priori né in termini di strumenti che di durata temporale, ma che dipenderanno dalla necessità della Comunità di intervenire attraverso i propri apparati per ripristinare il circuito virtuoso fra iniziativa privata e risultati socio-economici.

Se l'obiettivo di una comunità è dunque quello di preservare la propria capacità di generare valore adattandola nel tempo in relazione alle proprie aspettative di benessere, le politiche delle Regioni non possono configurarsi come un mero sostegno finanziario, ma devono spingersi a disegnare soluzioni efficaci per intervenire negli ambiti ritenuti rilevanti all'interno dei loro territori.

Allo stesso modo un effettivo ripensamento dell'intervento regionale non può che fondarsi sulla ricostituzione e il miglioramento delle competenze amministrative e manageriali utili a operare nei confronti dell'economia reale. Il *learning* istituzionale si pone come questione prioritaria: nella quantità rilevante di misure adottate hanno convissuto esperienze molto negative e altre positive anche in campi particolarmente complessi e difficili, ma ora è necessario più che cercare soluzioni via via diverse e difficilmente scalabili, lavorare applicando i principi di sussidiarietà e di leale collaborazione che costituiscono i pilastri su cui costruire un regionalismo più efficiente e in grado di fornire le provvidenze più adatte e funzionali ai nostri bisogni.

Allo stesso modo è richiesto un nuovo patto sociale fra imprenditori e lavoratori e una ridefinizione dell'attuale quadro di regole entro le quali gli Stati e le Regioni si trovano ad operare. Sotto questo profilo, la riflessione dovrebbe coinvolgere necessariamente la dimensione comunitaria e in particolare il Titolo VII del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea riforma rispetto alla quale il Temporary Framework ue sugli aiuti di Stato appare una misura insufficiente nell'offrire una reale prospettiva di cambiamento ai singoli Stati membri e all'Unione Europea in generale. Offrire un nuovo spazio di intervento costituisce il presupposto per cercare di invertire il processo di desertificazione produttiva che caratterizza molte aree dell'Unione Europea e che ne sta minando le fondamenta; l'urgenza di affrontare una crisi di durata ormai decennale, che l'emergenza sanitaria ha solo accelerato nelle sue dinamiche di fondo, richiede di acquisire consapevolezza sui limiti dell'attuale assetto nel produrre i cambiamenti auspicati in termini di rilancio delle condizioni di crescita e di benessere.

5. Conclusioni

Su questa rinnovata strategia generale e su questi cambiamenti istituzionali, molti sono i suggerimenti di *policy* che si possono innestare: il sostegno alla R&S e all'innovazione delle imprese in cui la scelta degli strumenti deve esplicitamente considerare le esigenze e i vincoli delle imprese-obiettivo partendo dalla loro 'domanda' di intervento e dalle evoluzioni registrate; la facilitazione del credito per attenuare i rischi di regresso per chi avvia la R&S o per chi promuove iniziative di supporto anche per il capitale umano, combinando il consistente ricorso alle garanzie pubbliche con l'utilizzazione del canale bancario per l'autorizzazione di finanziamenti; il potenziamento della patrimonializzazione delle imprese, per il quale finora la strumentazione usata non ha considerato in modo adeguato le condizioni e i sistemi di preferenze delle imprese potenzialmente beneficiarie; l'integrazione delle diverse strategie dinamiche fondamentali (R&S, innovazione e internazionalizzazione) all'interno di molte imprese; il sostegno dei processi di *upgrading* delle imprese lungo percorsi di modernizzazione

mettendo a disposizione supporti e programmi appropriati che vanno da quelli di natura più strettamente finanziaria a quelli legati a servizi specialistici avanzati; frenare il loro *downgrading* riducendo i rischi sia tecnologici che di mercato con strumenti innovativi²⁴.

Nel caso di nuove linee di sviluppo, per esempio in produzioni legate al servizio sanitario o per attività connesse con la salvaguardia ambientale o ancora per il riassetto del territorio o per la valorizzazione del patrimonio artistico e naturalistico del Paese, la strumentazione delle diverse Regioni deve prevedere, anche in relazione alle proprie caratteristiche, aspetti di regolazione, di gestione della domanda pubblica e comunque di sostegno a progetti che vanno definiti valutati e sostenuti con strumenti complessi. Questo ambito troverà rapida conferma e applicazione nel momento attuativo di molti dei progetti del Recovery Plan for Europe. Il ruolo del capitale umano come vincolo e come driver della competitività è uno degli aspetti più cruciali per le politiche di sviluppo per il quale le Regioni possono da un lato sensibilizzare maggiormente il sistema imprenditoriale (scarsamente consapevole soprattutto nelle piccole dimensioni della sua importanza), dall'altro intervenire massicciamente soprattutto nell'ambito dei Percorsi di Alta Formazione (Istituti Tecnici Superiori); anche la creazione di incubatori e poli tecnologici deve essere implementata soprattutto in riferimento alle possibilità e alle necessità delle PMI.

Infine, non si può non fare cenno al necessario rafforzamento delle catene del valore e delle Global Value Chains, che assume un rilievo speciale. Da un lato, infatti, il loro consolidamento passa attraverso uno sviluppo tecnologico e organizzativo che rafforza le reti locali o internazionali e la loro presenza su tali mercati; dall'altro lato, si tratta di sfruttare le relazioni tra imprese per nuove strategie di politiche e per diffondere sistemi utili e desiderabili per la società nel suo complesso. Le relazioni tra imprese divengono una chiave di volta ancora più rilevante nel caso di politiche orientate all'ambiente e di interventi per la *circular economy* dove filiere e catene del valore costituiscono il loro riferimento di elezione e le strategie progettuali possono essere tracciate con piani proposti e negoziati tra i soggetti capofila e le Regioni, o negoziando direttamente con filiere coerenti²⁵.

Laddove hanno funzionato, contribuendo alla crescita delle regioni meno sviluppate (e in parte alla convergenza non solo italiana ma dell'intero territorio europeo) e al rafforzamento di quelle più competitive, le politiche di sviluppo delle Regioni hanno da una parte indicato la strada da percorrere, dall'altra hanno aiutato a rinsaldare la fiducia nell'efficacia degli interventi ed a tener viva la necessità di continuare ad investire per ridurre i divari di sviluppo o per non farlo esaurire. In questo difficile tornante il Recovery Plan for Europe rappresenta una grande opportunità per proiettarsi, imparando dal passato e dalle condizioni operative, verso il futuro soprattutto per potenziarne e migliorarne le condizioni di resilienza.

²⁴ MET, *Gli anni delle crisi. l'industria italiana 2008-2020*, s.l., Ecra, 2020.

²⁵ C. Pozzi, E. Cassetta, *Politiche industriali e assetti istituzionali per il cambiamento strutturale* cit.