

La dimensione territoriale di Lisbona/Gothenburg nelle regioni e nelle province italiane

La ricerca ha prodotto numerosi risultati, ognuno dei quali costituisce la base di un giudizio comparato (*capability*) che accomuna o allontana regioni e province italiane, anche contermini, dagli obiettivi europei di Lisbona e Gothenburg.

L'applicazione del modello STeMA (*Sustainable Territorial environmental/economic Management Approach*) alle regioni e alle aree vaste provinciali italiane restituisce un quadro di Valori Territorializzati Iniziali (VTI) economici, infrastrutturali, ambientali, sociali, di *government* – ovvero relativi al sistema territorio – con grandi fratture e differenze tra le concentrazioni territoriali del Nord, in generale più virtuose e dinamiche, rispetto a quelle meridionali contraddistinte da bassi profili di *performance*, pur non mancando in tutto il territorio nazionale *enclave* regionali ed “eccezioni” provinciali.

Le “spaccature” più evidenti sono legate tanto al maggior potenziale di sviluppo tecnologico ed innovativo (*Innovazione & Ricerca*), proprio delle regioni dell'Asse Nord, che da Ovest ad Est si estende fino all'Emilia Romagna, quanto alla reale vocazione a sostenere rapporti virtuosi con l'esterno (*Globale & Locale*), che contraddistingue in prevalenza le regioni settentrionali (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana).

La frattura tra le grandi ripartizioni territoriali appare, invece, meno evidente in tema di qualità della vita, coesione sociale e welfare (*Qualità*), con le regioni meridionali che riescono a mantenere una buona capacità attrattiva in chiave turistica grazie, anche, ad una maggiore disponibilità di risorse naturali. Sempre in tema di Qualità permanente, invece, il divario nella distribuzione delle risorse

per la coesione sociale e nel rischio di esclusione sociale, acuito, nelle regioni meridionali, dalla mancanza di *policy* per le pari opportunità. Infine, la distribuzione delle risorse e dei fondi (*Risorse e Fondi*) è generalmente uniforme con un profilo medio-alto in tutte le regioni italiane, anche se le differenze divengono più marcate nell'ambito della territorializzazione della determinante a scala provinciale.

È proprio la territorializzazione, infatti, ad evidenziare chiaramente come la capacità da parte dei contesti regionali e provinciali di apportare cambiamenti ai propri modelli di sviluppo in risposta alla sfida della competitività *in sostenibilità* sia differente, dato il diverso contesto di partenza e le dinamiche territoriali che si innescano dall'interazione del “mix” di interventi/*policy* rispondenti alla strategia di Lisbona/Gothenburg: in generale, infatti, i capoluoghi regionali o le province con spiccate funzionalità confermano nei Valori Territorializzati Finali (VTF) le proprie posizioni o le migliorano raggiungendo livelli di eccellenza; i contesti ancorati a pratiche tradizionali e caratterizzati da scarsi potenziali di sviluppo (aree interne, di confine o *enclave* regionali) riescono, invece, a raggiungere una nuova posizione di equilibrio parziale solo attraverso politiche integrate multisettoriali, segno di una minore competitività endogena e propensione al cambiamento. Inoltre, sono proprio questi i contesti territoriali maggiormente esposti al rischio di superamento dei limiti consentiti dalla capacità di rigenerare attivamente le risorse di cui il territorio dispone: in alcuni casi, infatti, la sperimentazione di politiche incrementali di sviluppo ha portato i sistemi a perdere la

propria capacità di essere sostenibili (si veda il caso di Rieti e Viterbo rispetto alle variabili di I&R).

Di seguito, tali riflessioni verranno riprese ed approfondite riportando i principali risultati dell'analisi dei dati *ex-ante* e degli effetti delle politiche adottate, evidenziando di volta in volta le interrelazioni ed i passaggi di scala maggiormente significativi.

1. Innovazione e Ricerca (I&R)

La maggior parte delle regioni italiane presenta un profilo tendenzialmente basso in termini di *Innovazione e Ricerca* (uno dei principali temi di Lisbona), profilo che da Nord a Sud tende ulteriormente a ridursi a scala regionale. Valori medio-alti ed alti si rilevano, infatti, solo nell'area dell'Adria Po Valley, con alcune regioni e province che mostrano alti profili (Lombardia e Veneto) ed *enclave* regionali (Lazio, Campania, Puglia, Sardegna) dai potenziali molto sviluppati. Così come anticipato, di fronte alla territorializzazione le differenze risultano ancora più forti e marcate, rendendo evidente il *gap* che separa i capoluoghi regionali o le province con spiccate funzionalità – anche metropolitane e produttive – da sistemi le cui identità sono ancora legate a processi di sviluppo tradizionali.

I motivi sono molteplici:

I) l'utilizzo diffuso del computer tra la popolazione (*surfing the web*, soprattutto lungo l'asse Nord-Ovest) diminuisce fortemente nella zona Sud-mediterranea, e nelle regioni interne (es. Basilicata);

II) le imprese che utilizzano *web* e *network* immateriali sono nettamente superiori nella stessa area che si allarga sino all'Emilia Romagna, ad eccezione che in Friuli, come pure le Istituzioni;

III) i cosiddetti *Virtual Stakeholders* si concentrano lungo l'asse verticale che unisce le morfologie pianeggianti e costiere;

IV) le regioni del Nord sono particolarmente attente a sostenere lo sviluppo del Capitale Umano con un buon livello di offerta educativa terziaria (cui corrisponde per altro un'altrettanto alta domanda giovanile), al contrario delle aree meridionali ed interne;

V) la struttura del Capitale Umano (calcolata attraverso un *Indice di Dipendenza Innovativa*, appositamente predisposto dalla ricerca ESPON) è al contrario più positivo rispetto agli obiettivi di Lisbona, anche in regioni come il Friuli rispetto a quelle adriatiche ed interne, dove pesa l'età avanzata della popolazione;

VI) la quota di popolazione con un livello di educazione terziaria è generalmente medio-basso (Piemonte, Veneto e Lombardia, ad esempio, presentano livelli più bassi di gran parte delle regioni del Mezzogiorno); come a stabilire una sorta di correlazione inversa con la Società dell'Informazione e della Conoscenza e con i livelli di produttività;

VII) Piemonte, Trentino, Toscana, Marche, Sardegna si mostrano più capaci nella dotazione di strutture innovative per la conoscenza. Al contrario, è generalmente bassa l'attenzione nei confronti delle infrastrutture che consentono di sostenere la R&S a scala regionale nel Centro-sud. Il livello delle telecomunicazioni segna più di una 'spaccatura' tra le regioni italiane, disseminata di valori positivi (area bassa Toscana-Marche-Umbria), richiamando a scelte di natura strutturale quasi tutte le province cui spetta il compito di programmare in questo settore.

Tra le possibili linee di intervento a supporto dell'*Innovazione & Ricerca*, appaiono particolarmente importanti per lo sviluppo delle potenzialità di crescita dei sistemi territoriali regionali e provinciali italiani quelle legate al *Capitale Umano*: come evidenziato dall'esercizio delle *scelte di policy* e dalla loro territorializzazione, esse, infatti, hanno effetti positivi sia sulla tipologia *Società Virtuale* che su quella *Strutture Innovative per la Conoscenza*, effetti che uniti agli investimenti nella dotazione di infrastrutture per l'innovazione possono portare, nel lungo periodo, a processi cumulativi di apprendimento che si traducono in innovazione territoriale.

Effetti di particolare rilievo si hanno, ad esempio, nelle aree alpine, prealpine e della bassa pianura lombarda, nella provincia di Novara rispetto a risultati meno soddisfacenti del contesto regionale piemontese e nei sistemi provinciali emiliani con l'eccezione di Piacenza e Modena.

2. Interazione Globale/Locale

I valori della determinante appaiono in generale tendenti al basso, con poche eccezioni in regioni come Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania, Sardegna o province "nodali" dal punto di vista infrastrutturale come Genova, Verona, Trieste, Parma, Livorno, Pisa, Viterbo, Brindisi, Ragusa e Siracusa.

La ricerca ha valutato, innanzitutto, il valore degli Accordi Internazionali che coinvolgono l'Italia e le sue regioni, rivolgendo particolare attenzione a quelli in materia ambientale, essendo



questa la vera «arena» dove i territori misurano la propria capacità equilibrata di essere competitivi in sostenibilità.

Per ottenere questo risultato, sia lo Stato che le regioni devono “accettare” (almeno sottoscrivere) una serie di “regole”, considerandole, attraverso l’esame dei principali Trattati ed Accordi in materia di Ambiente e di Sviluppo (Prezioso, 2007), come indicatori.

I risultati sono in parte confortanti, poiché gli Accordi Internazionali in materia ambientale sono stati recepiti - anche se non sempre attuati - in gran parte delle regioni e delle province italiane. Fanno stranamente eccezione regioni come il Molise, o province come Belluno, dove pure la materia ambientale è fortemente sentita e la sostenibilità perseguita, seppure sotto diverse forme per la valorizzazione turistica dei contesti locali.

Alcune regioni stentano a rendere operativi gli indirizzi strategici internazionali in materia di ambiente limitandosi all’*Agenda21* o agli accordi *Natura2000*, nonostante gli inviti del Comitato delle regioni o di associazioni cooperative spontanee trans-regionali come Metrex, segno evidente di una difficoltà strutturale endogena che misura anche quella capacità di ‘cambiare’ approccio che invece contraddistingue Francia e Germania.

Anche l’entità e la qualità degli interventi di protezione ambientale, soprattutto nell’ambito della Cooperazione su progetti trans-nazionali/regionali ed internazionali vedono coinvolti in posizione preminente le regioni del Nord (Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna), il Lazio e, in forma più isolata e casuale, le altre regioni.

Il “cambiamento” demografico incide sull’interrelazione tra Globale e Locale. Valori elevati si rilevano in quasi tutte le regioni italiane ad eccezione di Trentino-Alto Adige, Friuli, Valle d’Aosta, Molise, Basilicata, Sardegna e i valori rilevati affidano alle aree distrettuali del Nord-Est un ruolo rilevante per ciò che riguarda l’accoglienza inaspettata della popolazione migrante e, più in generale, conferma la preferenza della popolazione verso scelte residenziali (anche temporanee) capaci di offrire una migliore qualità della vita.

Il grado di “integrazione turistica” risulta più spinto in termini di *Turismo Inbound*, soprattutto per le regioni meridionali - dove il settore rappresenta un fattore primario di crescita con valori interni molto elevati - e per le tradizionali capitali culturali, rispetto a quello relativo al turismo regionale in uscita (*Tourism Outbound*), le cui *performance* si rivelano elevate solo in presenza di una forte accessibilità locale (es. Verona) o per effetto della mobilità giovanile verso il *core* europeo,

escludendo tuttavia regioni interne come Molise e Basilicata.

Questo fa sì che nel complesso siano poche le situazioni effettivamente positive, che pure si concentrano in aree di notevole importanza storico culturale (Mezzogiorno). Per loro, in particolare, i nuovi Fondi Strutturali possono contribuire a disegnare soluzioni innovative di sviluppo incentrate sulla valorizzazione dell’identità locale, sicuramente meno competitive sul breve periodo, ma capaci di proporre investimenti di mercato in sostenibilità. L’analisi regionale suggerisce anche di legare, proprio in queste regioni, lo sviluppo turistico alla mobilità giovanile anche per motivi di studio, orientando e sostenendo l’investimento familiare come contributo alla crescita del capitale umano. Allo stesso tempo, si delineano differenti posizioni di fronte allo sviluppo del sistema dell’informazione e della conoscenza rispetto alla domanda globale di *ICT* che, come dimostrato da Irlanda e Scozia, può rappresentare un forte attrattore di mobilità regionale “in entrata”; questo fenomeno ha assunto dimensioni rilevanti, confermando la propensione ad interagire con il sistema globale soprattutto in paesi come Francia, Spagna, Danimarca.

Le stesse osservazioni possono valere per la mobilità dei ricercatori, che risulta molto elevata nelle regioni del Nord. Varese, ad esempio, attrae in particolare ricercatori interessati al campo della conoscenza ambientale, che richiede una stretta relazione con il sistema delle imprese e delle istituzioni europee, per cui i ricercatori mostrano un’elevata propensione a costruire *network* progettuali cooperativi in settori scientifici *high-tech* e, allo stesso tempo, una grande disponibilità alla mobilità, la stessa che nel resto d’Europa si rileva solo nelle regioni-capitale o similari (ad esempio, in Piemonte, Lombardia e Veneto, ma non nel Lazio). Allo stesso tempo, situazioni di eccezione sono presenti anche nel Mezzogiorno, come nel caso di Napoli, con elevati valori nella mobilità dei ricercatori sia in ingresso che in uscita.

A queste osservazioni si legano quelle sugli scambi culturali che vedono in prima posizione principalmente alcuni capoluoghi regionali e regioni di confine. Nell’insieme, la mobilità complessiva della popolazione italiana appare concentrata nel Nord del Paese.

L’influenza del sistema economico regionale sulla qualità del rapporto Globale/Locale, calcolato guardando alla popolazione attiva, conferma comportamenti strutturali deboli nell’area mediterranea rispetto al Centro-nord ma, anche, al confine con la Svizzera e la Francia. Tuttavia, in

molte regioni economicamente deboli si rileva una più alta capacità di interazione sociale; se non meravigliano i valori bassi registrati da questo punto di vista in Molise o Calabria, fanno riflettere quelli della Valle d'Aosta.

Le imprese manifatturiere aggiungono un ulteriore dettaglio al comportamento economico strutturale dei sistemi regionali italiani confermando, tra l'altro, la crisi che ha investito realtà un tempo fortemente industrializzate. Allo stesso modo, risultano in crisi le produzioni con marchi riconosciuti assenti in molte regioni (ad eccezione di Lombardia, Emilia Romagna, Lazio), richiamando la necessità di operare un forte mutamento nel processo produttivo europeo, secondo i criteri di Lisbona/Gothenburg, a partire dalle attività produttive e di scambio in sede regionale.

La misura negativa dell'identità produttiva regionale si concentra, infatti, in zone dove più forte è stato l'impatto dei mutamenti politici nazionali per effetto dell'Euro e dei problemi di sicurezza internazionale. Alcune regioni sembrano aver in parte perso il loro storico *appeal* (Piemonte, Veneto), mentre molte province, pur con non pochi problemi, ancora lo mantengono (Vicenza, Como, Napoli) affiancate da realtà emergenti come Ferrara. Simultaneamente, il commercio non sembra più rivestire il ruolo di integratore con il "Globale", soprattutto se si guarda alla scala provinciale, dove una posizione anche inferiore sembra rivestire il commercio dei servizi quale indicatore capace di sostenere processi di integrazione transnazionale.

Un altro importante indicatore è rappresentato dalla posizione o livello di internazionalizzazione raggiunto dai sistemi regionali, ben visibile in province di snodo infrastrutturale (es. *hub*, porti e intermodalità) o specializzate nell'*import-export* di particolari prodotti, quali la floricoltura, disegnando situazioni variegata ma in costante evoluzione che richiedono forti interventi strutturali.

La valutazione del carico o pressione fiscale, oggetto nell'ultimo periodo di grande discussione in Europa ed in Italia, mostra come questa sia alta nei contesti dove più si individuano casi di industrializzazione storica o tendenze ad accogliere investimenti diretti esteri. La pressione fiscale è, infatti, molto bassa in contesti meno sviluppati (Centro-Sud) e con un'offerta di servizi avanzati inadeguata. L'indice del costo del lavoro, con una distribuzione abbastanza uniforme dei relativi valori (compresa tra A e C) può rappresentare una prima discriminante della propensione alla produ-

zione internazionalizzata, rendendo difficile per province ancora fortemente rurali catturare investimenti dall'estero.

Per spiegare la situazione economica generale delle regioni italiane è stato utile valutare anche il tasso di interesse di lungo termine, come indicatore di valore sia della capacità di acquisto delle regioni e delle province, sia dello *status* del risparmio nazionale e della remunerazione degli investimenti transnazionali. Non sorprende che esso sia basso al Sud; quanto piuttosto che valori medio-bassi si rilevino in province come Grosseto.

La combinazione degli indicatori economico-finanziari conferma, in sintesi, ancora una certa differenza con i valori medi dell'Europa a 27 e, tuttavia, l'avvicinamento a valori medio alti.

Rispetto al ruolo assunto dalla R&S nel processo di globalizzazione, questo risulta ancora poco incisivo se non nelle regioni Piemonte e Lombardia soprattutto dal punto di vista infrastrutturale. Qualche media eccezione si rileva nelle aree urbane del Centro-sud sollecitate al miglioramento dalla partecipazione attiva ai progetti UE 2000-2006.

Tuttavia, l'isolinesa di scarsa interazione economica non discrimina solo le regioni comprese tra l'Atlantico ed il Mediterraneo ma, anche, l'area padana. L'Unione aveva visto negli Istituti di Credito regionali più che nazionali un veicolo importante per superare questo *gap*, incoraggiandone l'azione performante micro di sostegno all'imprenditoria locale. In molte regioni (come in Emilia Romagna) la crescita e la fusione delle istituzioni creditizie e bancarie dalla scala locale a quella trans-regionale è stata accompagnata da quella parallela delle compagnie di assicurazione, le quali hanno assunto anche il ruolo di gestori di una parte degli scambi commerciali internazionali. L'indice sintetico *Credito & Assicurazioni* risulta, quindi, più alto delle aspettative. La distribuzione pesata delle assicurazioni appare, comunque, buona in tutto il sistema nazionale (ad eccezione di alcune province del Sud), anche se preoccupano i valori della Sardegna, dove più che altrove si sono sentiti gli effetti di interventi di modernizzazione del sistema regionale; o della Calabria, dove sembrano necessari interventi di ristrutturazione per rafforzare il modello endogeno a sostegno delle relazioni transnazionali. I risultati di sintesi sembrano attribuire una posizione di vantaggio competitivo anche alla Toscana ed alla Campania, sebbene in quest'ultima il settore bancario appare più sviluppato di quello assicurativo.

L'attitudine all'organizzazione e alla gestione risulta sufficientemente uniforme e meno frammentata rispetto al territorio europeo, facendo



emergere la positività e un buon potenziale di interazione finanziaria.

In conclusione, la territorializzazione provinciale dei valori spaziali di sintesi della determinante Globale/Locale pone in misura ancora più evidente la scarsità di riferimenti positivi, essendo poche le concentrazioni territoriali realmente vocate a sostenere rapporti virtuosi con l'esterno, tra cui Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Toscana. Una scarsa propensione all'interazione si rileva, infatti, nelle aree di confine e nel Centro-Sud dell'Italia, dimostrando come le cittadinanze regionali e provinciali siano di fatto più interessate al mantenimento ed al rafforzamento delle relazioni locali, anche attraverso specifiche azioni di investimento (considerate "periferiche" rispetto agli obiettivi di L/G), indipendentemente dal potenziale relazionale transnazionale delle risorse. Ciò dipende, anche per le imprese, più da un'attitudine a privilegiare la coesione endogena (anche attraverso una stretta relazione con il *government* locale) che da una valutazione delle prospettive offerte dal mercato europeo degli investimenti transnazionali. È questo il caso di alcune province campane (Benevento, Avellino) e del Lazio (Rieti e Viterbo) in cui i risultati della sperimentazione del modello STeMA evidenziano come i cambiamenti dovuti a politiche in favore dell'interazione economica e finanziaria siano poco evidenti o, addirittura, nulli.

3. Qualità

Il termine qualità ha assunto significati specifici nella ricerca, perché riferito non solo alla qualità della vita, ma anche all'ambiente, alle forme di governo, alla società, alla coesione.

Letti da queste diverse prospettive, indicatori quali il *PIL* (pro capite per potere di acquisto), pur variamente distribuito nelle regioni italiane, assumono una interpretazione utile a misurare la sostenibilità.

Alto in tutto il Nord salvo qualche eccezione, questo indicatore, ad esempio, individua regioni che formano una solida base per lo sviluppo cooperativo finalizzato all'applicazione della Strategia di Gothenburg. Legandolo all'indice dei prezzi al consumo se ne evidenzia l'interazione coerente ma bassa soprattutto in Valle d'Aosta, Veneto, Emilia Romagna e Calabria, e la perfetta corrispondenza con i livelli di occupazione regionale. Preoccupa dunque la possibilità che permangano *enclave* di evasione fiscale e di impiego "in nero" di manodopera anche migrante dopo un'intensa sta-

gione di utilizzazione dei Fondi Strutturali. Naturalmente il consumo pro-capite (calcolato ai prezzi correnti) riflette i precedenti andamenti, per cui il valore delle variabili economiche risente di molte situazioni, tra cui il processo di delocalizzazione che ha toccato quasi tutte le regioni di storica produttività di fronte all'apertura del mercato globale, nel tentativo di bilanciare la crisi imminente con interventi trans-regionali delocalizzati della produzione nei paesi di nuovo ingresso.

Il sistema del *welfare* presenta, invece, minori squilibri tra le regioni italiane così come confermato, ad esempio, dal numero di posti letto ospedalieri per abitante valutato in relazione alla dotazione regionale. Per contro, la capacità ricettiva delle regioni (numero di posti letto in alberghi) mostra una situazione ampiamente differenziata: valori molto elevati si registrano, infatti, nei capoluoghi e nel Centro, dove esiste una sorta di correlazione inversa tra investimenti e spesa in servizi per la qualità della vita e in servizi culturali e per il tempo libero, considerando questi ultimi più remunerativi per la crescita del capitale umano e del livello formativo regionale. Mantengono, dunque, le proprie capacità attrattive locali regioni già note e province capoluoghi.

L'accessibilità fisica si conferma bassa nelle zone interne (Liguria, Lazio e Campania), lungo l'Arco Alpino e al confine tra Italia (Lombardia, Veneto e Friuli-Venezia Giulia) e Svizzera, Austria, Slovenia; solo la provincia di Milano risulta molto accessibile.

L'accessibilità garantita dallo sviluppo delle telecomunicazioni è, invece, in generale media e segna picchi negativi rispetto agli standard di Lisbona da Roma alle isole.

Per effetto dell'indicatore che misura la dotazione tecnologica, lo sviluppo di infrastrutture dell'*ICT* e dell'*e-Government* rispetto agli obiettivi di Lisbona dovrebbe concentrarsi in alcune aree di potenziale cooperazione, impiegando investimenti in nuove tecnologie. Solo poche regioni hanno dato effettiva concretezza, a livello sussidiario, alle cinque grandi categorie d'intervento promosse dal nostro sistema-paese: azioni sul capitale umano (alfabetizzazione digitale, sostegno alle categorie sociali più deboli, e-learning); infrastrutture (larga banda e firma digitale); politiche industriali (ricerca applicata e politica industriale per l'*ICT*, *e-Commerce*, PMI e distretti industriali, telelavoro, telemedicina, turismo, aree svantaggiate e Quadro Comunitario di Sostegno); politiche finanziarie (strumenti finanziari per la proposizione dell'*ICT*, leve fiscali per l'*ICT*); quadro normativo e codice per la Società dell'Informazione.



Gli interventi necessari al raggiungimento di questi obiettivi sono, ovviamente, legati alla diversità dei territori su cui si agisce e c'è sicuramente bisogno di valutarne l'appropriatezza nel Centrosud sia dal punto di vista ambientale, sia in termini di fattibilità economico-finanziaria ma, anche, di disporre di dati certi e condivisi.

La valutazione finale della qualità della vita, rispetto al comportamento dei singoli indicatori, è nel complesso medio-alta.

Per quanto riguarda la qualità ambientale, sono stati utilizzati indicatori di misura diretti ed indiretti. La media della produzione pro-capite di rifiuti è quasi ovunque molto alta (il valore basso della Campania non deve trarre in inganno); quella di rifiuti pericolosi lo è soprattutto al Nord e in Sicilia, dove il riciclaggio dei rifiuti è ancora poco praticato (l'Italia comunque è tra i paesi virtuosi). La qualità dell'aria è un aspetto critico di quasi tutti i paesi europei. Nelle regioni italiane, inoltre, chi ha pochi problemi di inquinamento atmosferico consuma troppa acqua.

L'insieme di questi indicatori fa sì che il *mix* delle risorse naturali disponibili sia più elevato al Sud ma, anche, nella grande regione che ruota intorno all'arco alpino italo-austriaco, dove esistono condizioni che rendono tali territori potenziali partecipi ai cambiamenti climatici che la Strategia di Gothenburg vorrebbe contrastare.

L'ambiente non rappresenta un giusto "mediatore" per il miglioramento dei livelli di coesione ed il rapporto si attesta su valori molto bassi proprio laddove la disponibilità di risorse naturali/abitanti sembra essere più alta, a causa di un atteggiamento conservativo passivo che contraddistingue le politiche ambientali delle regioni del Centro-sud. L'eccezione rappresentata dalle due province di Trento e Bolzano conferma il giudizio, avendo le due realtà avviato proprio sull'ambiente progetti di cooperazione transfrontalieri, sfruttando l'autonomia statutaria regionale.

Se si guarda agli aspetti politico-sociali della qualità, questi possono essere misurati attraverso i livelli di "confidenza" dei cittadini nei confronti dello Stato e dell'UE e di partecipazione alla vita politica, che risultano molto elevati in tutto il Paese; tuttavia, l'esercizio della *governance* è veramente buono solo in poche regioni.

Infine, la qualità e la coesione sociale dipende dal comportamento di numerosi indicatori, quali un'ineguale distribuzione del reddito, una distribuzione «a macchia» delle risorse per la coesione sociale, l'alto rischio di esclusione dei minori, l'alto e crescente rischio di povertà, ecc. L'analisi di tali indicatori delinea un processo coesivo a diffe-

renti velocità nel nostro Paese, che richiede tipologie di intervento nettamente differenziate; tuttavia, il rischio di esclusione sociale è molto alto solo in Irlanda, Gran Bretagna, Spagna, Slovacchia, Estonia.

In alcune regioni italiane tale rischio è aggravato dai limiti all'accesso al mercato dell'occupazione da parte della popolazione femminile (manca attuazione delle *policy* per le pari opportunità). Una sorta di "coesione in negativo" è espressa dall'insieme delle regioni del Mezzogiorno che mostrano un valore pari a circa la metà di quello dell'arco formato da Marche, Emilia Romagna, Lombardia, Trentino. Meraviglia la posizione del Lazio, che, insieme ad Abruzzo e Molise, costituisce un cuscinetto di separazione con le regioni più avanzate.

Indicatore di benessere sociale è, anche, il tasso di fecondità, inversamente proporzionale al tasso di occupazione femminile in Sicilia e Campania; in linea con lo stato di sviluppo generalizzato delle regioni del Nord, segno di una correlazione positiva con il PIL.

La dimensione territoriale della coesione rappresenta, quindi, la capacità di un territorio di proporre modelli organizzativi economico e sociali autonomi nella gestione delle risorse a scala locale e nella competizione globale (Prezioso, 2008)

Da questo punto di vista, la coesione nazionale è rappresentata dall'insieme delle regioni che poggiano sulla trasversale Nord-Orientale/Centro-Occidentale.

Questa fa, comunque, registrare valori alti e piuttosto unitari, segno di una capacità cooperativa orizzontale che dalle Marche si spinge sino a Campania e Puglia.

L'isolamento "comportamentale" che contraddistingue Valle d'Aosta, Umbria e Molise; o agli opposti in termini di valori, Piemonte, Basilicata, Calabria sembra dipendere dalle locali capacità di proporre modelli economico-culturali indipendenti.

4. Risorse e Fondi

La distribuzione delle risorse e dei fondi è generalmente uniforme e con un medio-alto profilo in tutte le regioni italiane, anche se le differenze divengono più marcate nell'ambito della territorializzazione della determinante a scala provinciale. Su queste giocano un ruolo importante in termini di risorse e fondi:

I) la struttura delle politiche per la strategia di Lisbona, nella cui applicazione alcune regioni si



sono dimostrate più forti e preparate di altre grazie all'azione consentita da governi più autonomi (sistemi pre-federali e autonomi), verso cui si sta orientando il Paese;

II) gli aiuti pubblici alle imprese, molto alti in regioni come la Toscana, ma non distribuiti uniformemente nelle singole province, indice di una scarsa sussidiarietà verticale;

III) la spesa pubblica dedicata al capitale umano, molto alta nelle regioni del Nord (ad eccezione della Lombardia), in Campania e Sardegna, ma non nelle altre regioni;

IV) la spesa pubblica per l'occupazione, concentrata nell'arco alpino, in Liguria, Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria e Lazio, ma non nel Sud, ad eccezione di Puglia e Sardegna;

V) le differenze regionali che si evidenziano di fronte agli interventi che rendono praticabile la strategia di Lisbona, tutti concentrati nel Nord e nel Corridoio adriatico;

VI) la spesa per contrastare il cambiamento climatico e per la tutela delle risorse naturali molto bassa in tutto il Paese ad eccezione di Valle d'Aosta, Trentino, Emilia Romagna, Marche, cui si affiancano Puglia e Sardegna, evidenziando un forte ritardo nelle attività di prevenzione o nello sviluppo di nuove tecnologie;

VII) l'uso dei Fondi Strutturali in relazione all'accessibilità che ha prodotto vantaggi competitivi alla popolazione ed alle imprese solo in pochi casi: Trentino, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Campania, Puglia, Sardegna; mentre non se ne è saputo cogliere l'importanza in gran parte delle aree produttive o di *sprawl* (aree di periurbanizzazione e rurbanizzazione) in ambito metropolitano;

VIII) la strategia di Gothenburg, applicata meglio nell'arco alpino e nelle aree costiere che nel Centro-Nord e nel Sud, ad eccezione della Sardegna: la spesa pubblica per la salute e la sanità è alta in Valle d'Aosta, Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Puglia e Sardegna senza che, tuttavia, si rifletta perfettamente all'interno della programmazione regionale, con investimenti costanti e continui, seppure non elevati. Lo stesso può dirsi per la spesa pubblica a sostegno delle fasce povere e dell'invecchiamento, per cui si distinguono Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Emilia, Marche, Puglia, Sardegna, segnando un cambiamento positivo verso l'accoglimento delle politiche per la coesione;

IX) i livelli di cooperazione, per cui emerge il dato "positivo" della Calabria al pari di molte regioni del Nord.

5. Le raccomandazioni politiche per la piena attuazione della strategia di Lisbona/Gothenburg

La ricerca ha elaborato una griglia di scelte ed azioni politiche da realizzare impiegando i Fondi Strutturali 2007-2013 per rendere possibile l'attuazione territoriale della strategia di Lisbona e Gothenburg, tenendo conto delle forti differenze territoriali esistenti a scala regionale e provinciale.

Lo sforzo compiuto dai singoli casi di studio di progettare l'adeguamento offre al sistema decisionale (i *policy makers*) un metodo di lavoro diverso dal passato da cui trarre soluzioni percorribili secondo le singole *capability* territoriali.

La griglia delle politiche e delle azioni rappresenta una parte sostanziale del processo di valutazione (*Territorial Impact Assessment*) che ha consentito di delineare *ex ante* scenari territoriali di sviluppo congruenti con i dettami europei e la strategia di Lisbona/Gothenburg, mitigando o correggendo l'inappropriatezza di scelte politiche a-priori e dall'alto.

Per sostenere una procedura ancora considerata da molti sperimentale ed innovativa, il Gruppo di Lavoro ha ricordato le scelte di *policy* con la scala geografica della ricerca, evidenziando i potenziali di sviluppo regionali e locali che potrebbero consentire, nel tempo, il raggiungimento di uno sviluppo «equilibrato e policentrico».

Questo approccio ha consentito di sperimentare diverse combinazioni di politiche finalizzandole anche alla cooperazione transnazionale (ad esempio multi-livello e intersettoriale) o alla necessità che le aree urbane e le città si facciano carico di una parte dei costi della competitività per sostenere il rilancio dei sistemi produttivi ed industriali in declino o per utilizzare le opportunità offerte dall'impiego delle nuove tecnologie per realizzare *trans-european-networks* (TENs) migliorando l'accessibilità del nostro Paese.

Tuttavia, per attuare concretamente a livello territoriale la strategia di Lisbona/Gothenburg bisogna ancora superare molte barriere e preconcetti che sussistono a livello regionale e locale nello sviluppo di politiche economiche e per l'occupazione coerenti con gli impegni di Lisbona 2007-2013 e la pratica della sostenibilità.

Quest'ultima è indissolubilmente legata alla realizzazione di questi obiettivi strategici di cui il territorio rappresenta il vincolo di attuazione (ad esempio, per ricerca e sviluppo in materia di tecnologie ambientali; per la creazione di un sistema infrastrutturale più efficiente, ecc.), ponendo nell'immediato problemi che attengono più alla pratica della politica regionale, affinché le priorità

d'intervento e i meccanismi di controllo includono le dimensioni sociale ed ambientale.

Guardando all'economia regionale e locale italiana, infatti, si è rilevata una forte concentrazione *spaziale* nell'uso dei fattori materiali e immateriali che la Strategia potrebbe impegnare per lo sviluppo, ponendo al centro delle scelte di *policy* la riduzione dei costi di transazione e il loro impatto sulla produttività, sulla capacità innovativa e, più in generale, sulle spinte autopropulsive dello sviluppo locale.

Gli ambiti territoriali che interessano l'economia regionale e locale sono apparsi, dunque, ancora poco caratterizzanti il sistema di relazioni, economiche e sociali, che costituisce il capitale relazionale di un determinato spazio geografico e, quindi, ancora incapaci di differenziare le singole entità territoriali e i singoli aspetti localizzativi dell'occupazione e della produzione.

Al contrario la ricerca ha dimostrato come il territorio rappresenti per l'economia regionale una risorsa aggiuntiva e un fattore di crescita prospettica.

Questa differenza ha reso possibile concepire un modello di sviluppo che coniughi le leggi e i meccanismi che regolano le dinamiche macroeconomiche e le tendenze globalizzanti con elementi territoriali che derivano dalle relazioni che si manifestano alla scala locale, consentendo di verificare le capacità di crescita (o viceversa la presenza di percorsi regressivi) dei sistemi locali nell'ambito di più ampi modelli macroeconomici regionali.

In questa visione la responsabilità dello sviluppo è affidata ai territori deputati ad innescare processi di sviluppo, non solo valorizzando il *milieu* e attivando sinergie locali, fino a proporre nuove metodologie interattive di costruzione "dal basso" del *planning* di *policy* o di programmazione, secondo un percorso che va dalla pianificazione strategica alla progettazione partecipata; ma anche individuandone i limiti di soglia (o sostenibilità).

Concentrando l'attenzione sul primo aspetto, va detto che il rapporto tra competitività e territorio ha subito profonde modificazioni negli ultimi decenni, a causa di fenomeni come il declino dei tradizionali modelli industriali, l'affermazione delle economie immateriali e dei servizi, la consapevolezza della sostenibilità ambientale.

La perdita dei riferimenti tradizionali e la "virtualità" di cui si giovano i fenomeni di crescita globale si devono in gran parte all'ingresso o uso intenso delle nuove tecnologie dell'informazione e delle telecomunicazioni. Queste riproducono, in modo spesso sottilmente emulativo, la realtà, riproponendone versioni diverse che, per la loro

caratteristica di "proiezione a distanza", sono spesso prive di materialità tangibile e relativamente indipendenti da contesti o strutture ben definite. Di conseguenza, la globalizzazione è dunque anche caratterizzata da processi di smaterializzazione, de-contestualizzazione e de-strutturazione. Tali processi contribuiscono, insieme con la potenza di elaborazione e comunicazione delle nuove tecnologie, a superare i tradizionali limiti di tempo e di spazio, fino a far perdere il confine tra "locale" e "globale".

La globalizzazione sollecita, inoltre, una riformulazione "totale" delle relazioni economiche. L'estensione e l'accelerazione degli scambi e l'affievolirsi delle differenze nazionali implica di per sé un aumento del movimento del capitale e del lavoro rispetto al movimento tradizionale delle merci. I nuovi mercati globali sono, quindi, anzitutto quelli dei fattori di produzione e, primi tra tutti, quelli dei capitali. Ma anche tra le merci, il commercio orizzontale, ossia degli stessi prodotti, diversi per ragioni qualitative vere o presunte, tende a sostituirsi al tradizionale commercio di prodotti diversi.

L'affermazione di un'economia ove il vantaggio competitivo dipende essenzialmente dalla conoscenza e dalla capacità di avvantaggiarsi del progresso tecnologico, determina, infine, un processo di frammentazione e delocalizzazione delle imprese, che esportano e importano "pezzi" delle proprie strutture secondo un nuovo paradigma di organizzazione virtuale e scambio immateriale. Le funzioni di produzione, "inferiori" perché non dipendenti dal possesso di conoscenze strategiche o dal progresso tecnico, vengono quindi spostate laddove i costi relativi di altre risorse sono più bassi, sicché si prefigura una nuova divisione internazionale del lavoro tra aree ad alta intensità di risorse immateriali ed aree ad alta intensità di risorse materiali. La nuova ricchezza, in altre parole, è globale anche perché è essenzialmente intangibile!

La frammentazione dell'impresa e la delocalizzazione produttiva sono dovute, almeno in parte, al fatto che le nuove tecnologie hanno depotenziato il ruolo delle economie di scala nei processi produttivi, esaltando, allo stesso tempo, le fasi "superiori" della produzione, ossia quelle che riguardano la formulazione delle strategie, la programmazione e in genere la produzione di idee. Qualcosa di simile è avvenuto anche per i processi di organizzazione sociale ed ha portato, insieme con la globalizzazione, ad un paradossale processo di rilancio e, a volte, di vera esaltazione delle realtà locali.



Anche nell'economia politica, infatti, la perdita di materialità determinata dalle nuove tecnologie ha fortemente circoscritto gli ambiti in cui gli Stati nazionali possono vantaggiosamente sostituirsi alle comunità locali nell'offerta dei beni pubblici e, più in generale, nella guida dei cambiamenti sociali. Per ricercare economie di scala sufficienti nella produzione di beni pubblici tradizionali quali la difesa, la moneta, la giustizia o anche le politiche economiche, è necessario espandere l'ambito di azione delle autorità di governo a realtà molto più ampie di quelle nazionali. Per molti altri beni pubblici, la cui domanda varia a seconda dei redditi e delle preferenze dei residenti, le cosiddette *comunità* appaiono i nuovi luoghi di elezione per la fornitura da parte sia dei governi locali, sia di altre istituzioni capaci di concentrare beni immateriali quali, oltre alla conoscenza, la fiducia e la libertà.

La globalizzazione è, quindi, un processo pervasivo e complesso, con caratteristiche diverse, alcune negative, altre certamente positive. Essa non conduce automaticamente ad un sistema integrato e non assicura di per sé il superamento degli squilibri tra le diverse aree geografiche. Piuttosto, induce a riflettere sulla conseguente metamorfosi dell'economia e a valutare come elemento cruciale dello sviluppo l'apertura dei sistemi locali, regionali e nazionali: oggi – e sempre più nel prossimo futuro – interpretati come nodi nella rete globale, indipendentemente dalla loro dimensione.

Le nuove tecnologie della comunicazione a distanza in *real time* e lo sviluppo di reti transnazionali consentono anche ad imprese di piccola e media dimensione di svolgere un'azione "a tutto campo", non limitata dalla distanza e sempre più estesa ai grandi spazi del mercato globale. Il risultato congiunto di questa doppia trasformazione è sotto gli occhi di tutti: l'internazionalizzazione, da fenomeno di élite, si è trasformata in fenomeno di massa, che riguarda tutte le imprese e tutte le attività; essa non si rivolge più ad una parte dell'economia, ma alla sua interezza.

Le relazioni trans-nazionali non nascono da differenziali nazionali artificialmente creati o mantenuti dalla sovranità politica degli Stati sui rispettivi territori, ma dall'estensione transnazionale di reti di divisione del lavoro, che usano l'interazione comunicativa e cooperativa per scoprire e mettere in valore le rispettive complementarità. Ciascun sistema economico acquista, nel suo insieme, una curvatura transnazionale, situandosi nelle reti mondiali in funzione della sua specificità culturale e pratica, superando le barriere definite dai confini nazionali.

I caratteri distintivi dei nodi che sono compresi in una rete transnazionale, infatti, hanno a che fare più con le caratteristiche locali o personali riguardanti la cultura, le competenze, le capacità relazionali che con caratteristiche nazionali, in qualche modo riferite allo Stato (anche se le differenze fiscali o normative restano importanti). Inoltre, le differenze distintive diventano rilevanti non solo per le imprese, ma anche per i consumatori, per i risparmiatori, per i lavoratori, anch'essi immersi in reti transnazionali.

I comportamenti economici, di conseguenza, sono sempre più spesso parte di un sistema di relazioni che scavalca i confini nazionali, per estendersi ad una complessa geografia multinazionale e multiculturale che attraversa ambiti fiscali e normativi differenti: i consumatori si trovano a confrontarsi con una gamma di offerte di provenienza internazionale, in cui quelle totalmente nazionali o locali cominciano a divenire una minoranza; i risparmiatori vedono opportunità di investimento in un mercato più vasto; fornitori e clienti si incontrano in rapporti di fornitura che sono, ormai sempre più spesso, a cavallo di più paesi.

Numerosi fattori hanno portato nella ricerca ad attribuire al territorio un ruolo diverso e più complesso. Tra questi pesa soprattutto quello relativo ai cambiamenti istituzionali di impronta federalista in corso e la sua interazione con le diverse forme di sussidiarietà che legano regioni e province in Italia nella ridefinizione di compiti e poteri che integra il tema dello sviluppo competitivo con quello della sostenibilità (Bencardino, 1997).

Anche il rapporto Stato/autonomie territoriali ha, dunque, informato questa ricerca, nella consapevolezza che il federalismo nascente ci pone di fronte ad una nuova e complessa struttura dello Stato e delle regioni, in cui i livelli di potere hanno una chiara e visibile consistenza fisica, essendo ad essi abbinata altrettante dimensioni territoriali (ad esempio: la regione amministrativa, la provincia, il comune).

Ritenendo queste ultime, insieme alle autonomie sociali, la componente essenziale dello sviluppo, la ricerca ne ha in qualche modo valutato la solidità all'interno dello Stato, a partire dal riconoscimento non solo di autonomie territoriali già note (come la Sicilia o la Valle d'Aosta), ma di unità regionali tipiche anche sul piano delle caratteristiche sociali, culturali, economiche, ambientali (ad esempio, i sistemi locali provinciali come unità fisiografiche e socio-economiche) che ne sanciscono i caratteri di unicità. Con un esplicito riferimento ad un percorso di regionalizzazione che può presentarsi anche come molto variegato



(come nei casi studio selezionati), in cui i livelli di potere degli Stati/Regione possono essere assai circoscritti, o molto ampi (Prezioso, 1999).

Letti come un contributo al dibattito sul federalismo italiano, i risultati della ricerca contengono l'esplicita raccomandazione a superare qualsiasi forma di centralismo per valorizzare le diversità e sviluppare un sistema di autonomie e di autogoverno di comunità territoriali di varia dimensione, secondo la *ratio* della *sussidiarietà*.

Consapevoli che molte proposte di regionalismo e federalismo hanno interessato anche in modo provocatorio e polemico diversi campi della ricerca, il tipo di analisi proposto si è concentrato sugli attributi geoeconomici e ambientali della politica europea rappresentati dalle Strategie di Lisbona e Gothenburg, unificando i due termini per chiarire quali siano gli argomenti di natura territoriale e politica da addurre a sostegno di una differenziazione regionale.

L'approccio ed i risultati di questa ricerca possono, tra l'altro, rappresentare un utile contributo di conoscenza per i decisori politici, favorendo un dibattito sulle politiche di sviluppo, in un momento in cui la sfavorevole congiuntura economica internazionale, determinata dalla crisi finanziaria e dall'aumento dei prezzi delle materie prime, energetiche ed alimentari innanzitutto, sta causando un aumento dei divari territoriali fra le diverse regioni del nostro Paese.

Particolarmente preoccupante si presenta la condizione economica nel nostro Mezzogiorno, che vede accentuarsi ulteriormente la distanza dalle aree più forti del Centro-Nord. Cosa ancora più allarmante, il riequilibrio non sembra più essere un problema nazionale, di cui tener conto negli

ambiti fondamentali della politica economica e finanziaria, tanto che l'impiego di risorse pubbliche nazionali e comunitarie per lo sviluppo delle aree deboli è da tempo in via di diminuzione, in particolare a seguito dell'ultimo Documento di Programmazione Economica e Finanziaria, in conseguenza del consistente debito pubblico cui deve far fronte il nostro Paese. È opportuno, inoltre, sottolineare che le risorse "aggiuntive" che dovrebbero essere utilizzate per la riduzione dei divari sono sempre più spesso semplicemente "sostitutive" di quelle ordinarie.

Il Meridione, dunque, arretra in termini di PIL, di infrastrutture, di benessere economico-sociale (situazione di partecipazione ed equilibrio del mercato del lavoro, livello di sviluppo delle risorse umane e della ricerca scientifica). L'indicatore sintetico di competitività colloca le regioni meridionali dal 36° posto in giù tra le ottanta regioni delle NUTs.

Il rafforzamento della competitività economica e la capacità di crescita dei diversi territori viene, invece, sempre più considerata dalla UE preminente, al pari della conservazione degli assetti materiali e della coesione sociale, della conservazione dei territori intesa come presenza di buone reti di trasporto intermodale, accesso adeguato ai servizi (sanità, istruzione, energia sostenibile, banda larga e internet, connessioni funzionali con le reti energetiche e forti legami tra impresa e centri di ricerca).

Sono, questi, tutti obiettivi che possono essere raggiunti più facilmente attraverso la cooperazione ai vari livelli istituzionali e il Gruppo di Lavoro si augura che in tale prospettiva il contributo di ricerca possa avere una sua utilità di livello applicativo ed operativo.

