

INTRODUZIONE AL TEMA MONOGRAFICO
CAMBIAMENTI STRUTTURALI E NUOVI SQUILIBRI REGIONALI

di *Maurizio Brotini**, *Sandra Burchi**, *Giancarlo Corò***

L'economia europea è da tempo entrata in una nuova fase, condizionata da almeno tre fattori critici.

Il primo è la tendenza verso la frammentazione geopolitica e l'affermazione del protezionismo, che mette in discussione il modello basato su esportazioni e catene di approvvigionamento estero sul quale da almeno tre decenni ha fatto leva l'industria europea, in particolare quella tedesca e quella italiana.

Il secondo fattore è costituito dall'accelerazione impressa dall'innovazione tecnologica, che modifica, talvolta radicalmente, i vantaggi competitivi di industrie e territori. Se da un lato l'innovazione promuove la crescita dell'economia, dall'altro esercita una pressione sull'occupazione, in particolare su alcune figure lavorative e regioni industriali, minacciando quel processo di coesione sociale senza il quale risulta impossibile la stessa integrazione europea.

Il terzo fattore critico è dato dalle dinamiche demografiche, con conseguenze sia nella riduzione del potenziale di crescita, sia nell'aumento dei costi sociali. Più in generale, il cambiamento in atto è segnato dal declino del ruolo finora svolto dall'industria manifatturiera nelle economie moderne, con tutto ciò che questo comporta in termini di struttura sociale, geografia dello sviluppo, rappresentanza politica.

* Ires Toscana.

** Dipartimento di Economia, Università degli Studi Ca' Foscari, Venezia.

Non si tratta solo di una condizione congiunturale: dal 1970 ad oggi l'Italia ha perso circa cinque milioni di lavoratori nell'industria, passando dal 40% dell'occupazione all'attuale 18%. Tale situazione non è solo italiana. Nello stesso periodo la Germania è passata dal 50% al 19%, il Giappone dal 30% al 16%, gli Stati Uniti dal 25% all'attuale 8%. Il processo di de-industrializzazione – per quanto questo concetto non sia privo di equivoci – ha coinvolto anche la Cina, che ha raggiunto il suo picco manifatturiero dieci anni fa, dopo di che anche nella fabbrica del mondo è iniziata la discesa della quota di occupazione nell'industria, oggi di poco superiore a quella dell'Italia. Le cause di questo declino sono diverse. È innanzitutto cambiato il paniere di consumi, che nelle nostre economie è sempre più composto di servizi invece che di beni. Fondamentali sono stati i processi di automazione e delocalizzazione, che hanno spinto la produttività dell'industria più di ogni altro settore, aumentando l'intensità di capitale e comprimendo l'occupazione. Robotica avanzata e intelligenza artificiale stanno ulteriormente accelerando questo processo, sottraendo spazi soprattutto agli “operai qualificati”, che vedono così dissolvere un'identità professionale che ha a lungo rappresentato anche un potente valore politico e sociale.

Se, infatti, l'industria è stata a suo modo protagonista di processi di crescita *inclusiva* – promuovendo opportunità di lavori dignitosi e garantiti anche alla popolazione meno istruita, favorendo l'organizzazione della rappresentanza, la mobilità sociale e l'allineamento dei redditi alla produttività, e contribuendo a diffondere lo sviluppo in diverse regioni – l'economia basata sulla conoscenza appare invece molto più *selettiva*, quando non *esclusiva* in termini di livelli di istruzione, ceti sociali, concentrazione urbana. Generando, di conseguenza, nuove diseguaglianze dai pericolosi risvolti politici.

Di fronte a questi cambiamenti strutturali le tradizionali politiche di coesione rischiano di risultare poco efficaci. Del resto, lo stesso Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Pnrr) doveva costituire, attraverso riforme strutturali e massicci programmi di investimento, un cambio di marcia della politica economica europea. Promuovendo obiettivi strategici quali l'innovazione digitale, la transizione ecologica, il rafforzamento delle infrastrutture di base, il potenziamento del sistema educativo e della ricerca applicata, la costruzione di una rete territoriale di assistenza sanitaria, una maggiore equità e inclusione sociale, il Pnrr avrebbe dovuto imprimere una spinta alla modernizzazione dell'economia nazionale, contribuendo al contempo a ridurre i tanti divari che hanno segnato lo sviluppo dell'Italia. Si trattava, perciò, di un'operazione straordinaria che, ben oltre il sostegno della domanda aggregata, puntava alla creazione di nuove capacità produt-

tive, sociali e istituzionali, con l'ambizione di recuperare il gap competitivo che l'Italia ha accumulato rispetto ai principali Paesi europei.

Per quanto possa ancora essere prematuro un bilancio sull'efficacia complessiva del Pnrr, appare tuttavia sensato considerare alcuni interrogativi sulla capacità di questo piano di avviare una fase di cambiamento strutturale del Paese, che renda effettivamente possibile rilanciare la crescita economica dopo la sostanziale stagnazione degli ultimi due decenni. Soprattutto, è importante capire fino a che punto il Pnrr sarà in grado di incidere sui profondi divari dell'Italia, conseguendo quegli obiettivi di riequilibrio e coesione territoriale indicati tra le finalità esplicite del piano.

È a partire da queste considerazioni critiche che prende spunto questo numero di *economia e società regionale*, in gran parte dedicato ad analisi sull'efficacia del Pnrr e delle politiche europee di coesione nel rispondere alle vecchie e nuove disparità regionali.

L'articolo di DANIELA BELLITI e ANTONELLA TROCINO, *Il Pnrr e la riduzione delle disparità*, analizza le interconnessioni tra tre diversi tipi di divari – territoriale, di genere e generazionale – che da sempre segnano lo sviluppo del Paese, rallentandone la crescita economica e peggiorando il clima politico e sociale. Belliti e Trocino si propongono una prima verifica sul raggiungimento degli obiettivi trasversali del Pnrr in termini di equità e sostenibilità, arrivando alla conclusione che l'efficacia dell'attuazione del Pnrr risulta al momento limitata. Particolarmente critica la situazione del Mezzogiorno che negli ultimi due decenni ha perso oltre 1,2 milioni di residenti, di cui 900mila giovani e quasi 300mila laureati. Nel triennio 2020-2022 gli indici di povertà assoluta, per fascia d'età e per area geografica hanno mostrato – a fronte di un generale trend in ascesa – livelli strutturalmente più alti per i gruppi della popolazione più giovane che risiede nel Sud e nelle Isole.

Queste tendenze tendono perciò a peggiorare la qualità del tessuto economico e sociale, creando un sovraccarico istituzionale che riduce le prestazioni della Pubblica amministrazione, elemento fondamentale per l'attuazione del Pnrr. Per tali ragioni, secondo le analisi delle Autrici, i divari strutturali del Paese non sembrano aver ricevuto significativi benefici dal più consistente piano di investimenti pubblici del Secondo dopoguerra. Belliti e Trocino invitano perciò a un maggiore confronto pubblico al fine di orientare l'ultima fase del Pnrr verso obiettivi di giustizia sociale, generazionale ed ecologica, come motore di sviluppo sostenibile. La gestione trasparente e l'adozione di un approccio integrato e solidale sono ritenuti fondamentali, anche in vista dei vincoli in atto con il nuovo Patto di Stabilità.

Il rapporto tra processo di integrazione europea e divari regionali in Italia è al centro dell'articolo di ISMAIL EL GHARRAS, *Integrazione europea e vincoli di bilancio: effetti sul divario regionale in Italia*, che ripercorre le diverse fasi dello sviluppo del Mezzogiorno a partire dal dopoguerra. Secondo El Gharras, solo nella fase della ricostruzione si afferma un'idea unitaria dello sviluppo nazionale, con l'obiettivo di accrescere la capacità produttiva al Sud per sostenere la domanda nelle aree marginali altrimenti orientate all'emigrazione, ma anche per favorire forniture indispensabili all'industria del Nord. La Cassa del Mezzogiorno diventa in questo modo uno strumento di politica industriale per promuovere investimenti diretti dall'esterno, realizzare una rete di infrastrutture necessarie allo sviluppo e migliorare attraverso la formazione le qualità del "capitale umano". È questa la fase in cui la convergenza tra Nord e Sud risulta più evidente, anche se tale risultato è l'esito di un processo migratorio dal Sud al Nord, che riduce la pressione sulle scarse dotazioni di capitale nel Mezzogiorno, aumentando invece l'offerta di lavoro al Nord, con effetti di contenimento dei salari. Tuttavia, l'Autore osserva come questa fase si sia conclusa velocemente e la divergenza sia andata nuovamente ad aumentare con il percorso dell'integrazione europea. Dai primi anni Ottanta, in particolare, questo processo porta ad adottare politiche di bilancio più restrittive e ad abbandonare quel modello di economia mista pubblico-privato che aveva contraddistinto l'Italia dell'immediato dopoguerra. El Gharras sottolinea come la fase dell'integrazione europea non abbia costituito solamente un fenomeno politico-istituzionale, ma abbia coinciso con un cambiamento delle condizioni competitive dell'economia internazionale, in particolare alla formazione di catene del valore che hanno progressivamente portato le imprese del Nord Italia ad agganciarsi all'industria europea, soprattutto tedesca e francese. Tale processo ha allentato i già deboli legami industriali tra Nord e Sud, fenomeno che si è accentuato con l'allargamento dell'Unione europea verso Est, quando i bassi costi del lavoro dei *new comers* spiazzano le forniture dell'industria del Mezzogiorno e, in parte, anche dell'Italia centrale. Per El Gharras, le ragioni del progressivo arretramento del sistema economico italiano si trovano anche nella deindustrializzazione precoce dell'Italia centrale e meridionale. Comprendere questo processo comporta rimettere al centro il ragionamento sui territori e sulla creazione di un capitale sociale che possa veramente costruire, anche dal basso, processi autonomi di sviluppo, visto che, nel momento in cui è venuto meno l'intervento esogeno, si è fermato anche il processo di convergenza.

Sulle politiche regionali di innovazione si concentra l'articolo di DIEGO VANNI MACALUSO, *I fondi strutturali per la transizione delle Mpmi toscane: il Bando regionale "Impresa Digitale"*, che studia l'impatto dei Fondi strutturali per la transizione delle imprese toscane e, in particolare, del Bando regionale *Impresa Digitale*. L'Autore espone gli obiettivi di una politica che nel promuovere la trasformazione digitale cerca non solo di accrescere la competitività delle piccole e medie imprese toscane – che in media risultano piuttosto in ritardo rispetto alle altre regioni europee – ma anche di favorire processi produttivi più sostenibili e migliorare le condizioni di sicurezza del lavoro. Le evidenze empiriche mostrano infatti un impatto positivo delle tecnologie digitali sulla crescita nei mercati esteri e una positiva sinergia fra sostenibilità e digitalizzazione. L'aspetto interessante della politica industriale toscana è tuttavia l'incentivo ad associare l'adozione delle tecnologie con il miglioramento delle condizioni di lavoro, che diventa in questo modo una forma di coinvolgimento dell'occupazione nei processi di innovazione. Vengono tuttavia evidenziati due punti deboli dell'operazione. Da un lato il permanere di una scala ridotta delle imprese, la cui crescita dimensionale non viene sufficientemente incentivata, né vengono premiate forme associative tra micro e piccole imprese che potrebbero costituire l'avvio dei necessari processi di consolidamento. Dall'altro il mancato sviluppo di una rete di servizi sul territorio, tali da favorire condizioni ecosistemiche favorevoli a innovazioni imprenditoriali più sistematiche e autonome. In altri termini, il persistere in molti territori di una "terziarizzazione debole" costituisce un vincolo per l'evoluzione di un'industria basata su piccole imprese.

Questi contributi aiutano a comprendere come la complessità delle trasformazioni in atto nell'industria richieda politiche regionali molto più articolate del passato. Non si tratta infatti di supplire ai fallimenti di mercato, ma di accompagnare l'economia verso cambiamenti strutturali che rischiano di escludere interi territori industriali dalle nuove dinamiche dello sviluppo, che oggi tornano a premiare le concentrazioni urbane e metropolitane. Ai vecchi squilibri regionali dell'Italia rischiano così di aggiungersi nuovi divari, le cui conseguenze non si ripercuotono solo sui tassi di crescita dell'economia, ma incidono con sempre maggiore evidenza sugli atteggiamenti politici.