

25. UNA NUOVA AGENDA TERRITORIALE PER L'ITALIA. L'INDIVIDUAZIONE DEL CAPITALE TERRITORIALE A SOSTEGNO DELLE LINEE GUIDA PAESE NELLA PROSPETTIVA 2020

Maria Prezioso¹

Il policentrismo socio-economico e territoriale rappresenta la possibile soluzione alle necessità di equità e di efficienza di stati e regioni. Tuttavia, la diversità territoriale europea richiede soluzioni differenziate nell'ambito di una politica unitaria, in cui meccanismi di redistribuzione degli interventi monetari possano essere attivati in modo automatico. Tutto ciò può essere garantito solo dal federalismo, verso il quale il policentrismo del sistema europeo può essere considerato un primo passo utile a chiarire:

- quale organizzazione (anche fiscale) verticale ed orizzontale sia più appropriata per rilanciare, in modo sostenibile, la capacità competitiva;
- come e dove questo corema sia espressione sussidiaria di coesione per realizzare forme equilibrate di sviluppo socio-economico di medio periodo.

In breve: il policentrismo potrebbe essere in questo momento un buon surrogato di quel federalismo politico-costituzionale e fiscale ancora difficile da immaginare, che impone rigore e non austerità.

Il relativismo regionale ed economico-territoriale² che domina nel policentrismo si lega alle capacità che le regioni hanno di produrre e di orientare, a favore dello sviluppo, flussi (anche modesti) della produzione.

In questo modo non esisterebbe un federalismo³ in Europa ma esisterebbe un limite geografico preciso che ne orienterebbe l'interpretazione in modo inequivocabile di fronte alla crisi: la differenza di tipo e livello nelle forme regionali con cui lo stato acquista il proprio corpus visibile (il territorio ed il paesaggio geoeconomico) impedisce di mantenere inalterato il carattere di sovranazionalità (l'impossibile status quo) implicito nel patto su cui l'Unione europea è sorta e con cui la crisi – ad eccezione delle misure di austerità – si misura.

I profondi cambiamenti e le contraddizioni che hanno segnato la crescita dell'Unione europea, dall'apertura del mercato unico ad oggi, hanno evidenziato questo aspetto che oppone le macropolitiche, incentrate sull'occupazione, al rafforzamento delle capacità di accumulazione e di crescita reale.

Offrendo nel tempo sicuri vantaggi commerciali, la sopranazionalità ha sostituito l'obiettivo della realizzazione di un'Europa unita su basi coesive territorializzate, bilanciandone gli effetti negativi con un'azione dal centro e minimizzando gli svantaggi che la periferia sopporta per essere convergente e accedere ai benefici dell'area euro, come dimostrano i valori in aumento del commercio intracomunitario UE-27 (sul totale degli scambi dell'Unione) - misurati dalle spedizioni – sono cresciuti del 16 % nel 2010: un tasso inferiore a quello registrato per le esportazioni extra UE (fino al 23%).

Indicatori strutturali come questo vengono assunti da molti economisti come probanti il livello di integrazione raggiunto, dimenticando che il libero scambio da un lato e l'allargamento dall'altro hanno prodotto non pochi conflitti iniziali sui mercati interni (la guerra di prezzi) e la formazione di nuovi blocchi commerciali in aree di prossimità geografica (ad esempio Germania-Polonia).

Questi "blocchi" non sembrano al momento destinati a ridursi in numero e in portata; anzi, per effetto della crisi e delle politiche di austerità messe in campo anche dall'Italia, aumenteranno fino ad

¹ Professor Ordinario di 'Geografia economica e Pianificazione del Territorio', ESPON Contact Point Italia, Dipartimento di Scienze e Tecnologia della Formazione, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata"

² Presente nella cultura italiana già dalla fine del Settecento, si lega al problema dell'autonomia regionale ma anche alla più particolare "Questione meridionale".

³ Il federalismo è inteso dagli economisti come un'articolazione territoriale di poteri e di livelli di governo (Prezioso, 1995, 1999).

assumere la forma di regioni oligopolistiche (il “testa a testa” per la conquista dei reciproci mercati). Paesi quali la Germania, ad esempio, potrebbero così mantenere il proprio tradizionale primato nella meccanica grazie anche alla limitata concorrenza esterna in settori high-tech e dell’elettronica; altri, come la Francia, vedrebbero invece rafforzata la propria presenza nei settori di base e del trasporto diversificando la produzione; altri ancora (Gran Bretagna) potrebbero perdere ulteriori quote in tutti i settori tranne che nel commercio per i servizi e nell’agricoltura o, come l’Italia, perdere definitivamente la sfida della specializzazione monoproduttiva di alta qualità (distretti industriali).

Al fine di salvaguardare le singole stabilità finanziarie all’interno dell’Unione e della zona euro sarebbe forse bene ri-verificare gli effetti del processo di integrazione sulla stabilità stessa rispetto al principio di sussidiarietà. Essendo quest’ultimo il principio-cardine sia del comune obiettivo di stabilità finanziaria, sia del modello di policentrismo allargato (new regionalisation) che si va delineando.

La creazione di un mercato unico e di una moneta unica, non necessariamente riduce il rischio di instabilità finanziaria, come si è visto, e un processo di integrazione basato sugli accordi fissati tra i soli paesi potrebbe aumentarlo se si escludessero i paesi out dalle procedure che regolano il sistema dei pagamenti del debito.

La struttura spaziale dell’Unione, infatti, corrisponde solo in parte alle caratteristiche dello “stato guida”, a causa del permanere di discontinuità non solo fisiche (le più significative sono quelle rappresentate dal mar d’Irlanda, dalla Manica, dalle Alpi, dal Canale d’Otranto) ma anche economiche, come quelle che oppongono (per densità di popolazione, addetti al secondario, consumi energetici, PIL) la valle del Reno alle isole britanniche, alla penisola iberica. Inoltre, nelle periferie si è spesso manifestata la cultura antieuropeista con i toni forti dell’incultura o della sfiducia nelle istituzioni sovranazionali, mentre le zone centrali continuano a non esprimere caratteri funzionali capaci di inter-nazionalizzare le differenze.

La struttura spaziale dell’Europa comunitaria, così come si presenta, è dunque dominata da una profonda discontinuità territoriale che, data l’intensità della crisi e delle condizioni insediative, ha infittito la trama delle identità nazionali e degli ordinamenti statali, sancendone le profonde differenze.

Sono i differenziali economici, gli spread, a porre attualmente i maggiori ostacoli ad una omologazione della struttura organizzativa politico-territoriale rigorosa, che si ripropone come diversità normativo-istituzionale.

Come può ESPON contribuire a sviluppare capability nella prospettiva 2020? Molte strutture territoriali europee si sono rivelate fragili di fronte alla scelta di investire in modo sostenibile nello sviluppo di capability utili alla smart growth europea.

Nell’orizzonte Europe 2020 la capacità passa prima di tutto per il miglioramento della formazione secondo politiche regionali culturali ed educative finalizzate al miglioramento della qualità ambientale. La loro assenza incide fortemente sul mercato del lavoro e sul benessere di una/o regione/stato, riducendo la potenziale produzione di PIL pro capite. E se l’obiettivo è di incrementare nel 2020 del 40% la popolazione compresa tra 30 e 34 anni in possesso di una laurea triennale, attualmente solo una regione su cinque in UE mostra valori compresi tra il 20 e il 60% (Mappa 16 e Mappa 17).

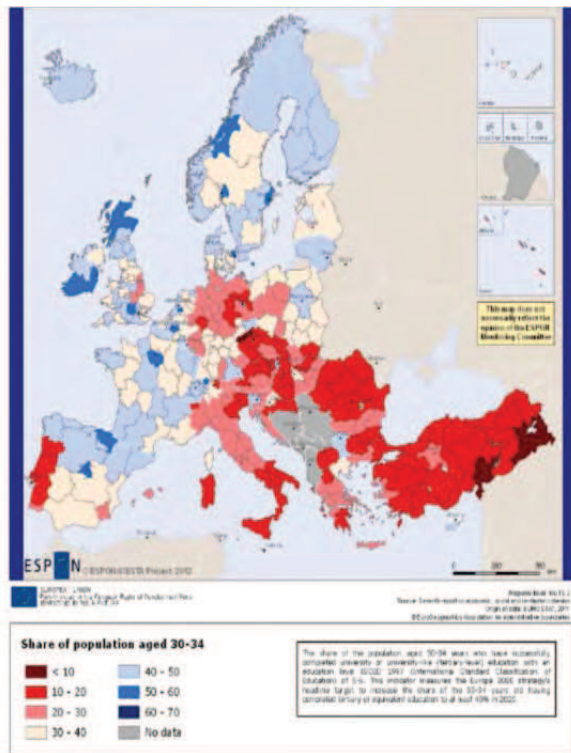
Molto del deficit economico che affligge gli stati e le regioni in UE sembrerebbe dunque dipendere dalla mancanza di politiche “geografiche” volte allo sviluppo di capability sostenibili e di qualità.

La Commissione europea e la DG Regio sostengono questa tesi (Monfort, 2011), ma quello che ancora non dicono è che la formazione ha bisogno di radici place-based, a loro volta ancorate alla programmazione/pianificazione del territorio che da origine, con il suo capitale potenziale territoriale, all’*home region*. Una formazione/pianificazione regionale poco attenta alla formazione place-based favorisce la “fuga di cervelli”.

Stili di vita “green” possono aiutare a superare le questioni formative in relazione alle capability e migliorare l’accesso al mercato del lavoro (servizi sociali, turismo, telelavoro, ecc.), ma non l’accesso alla

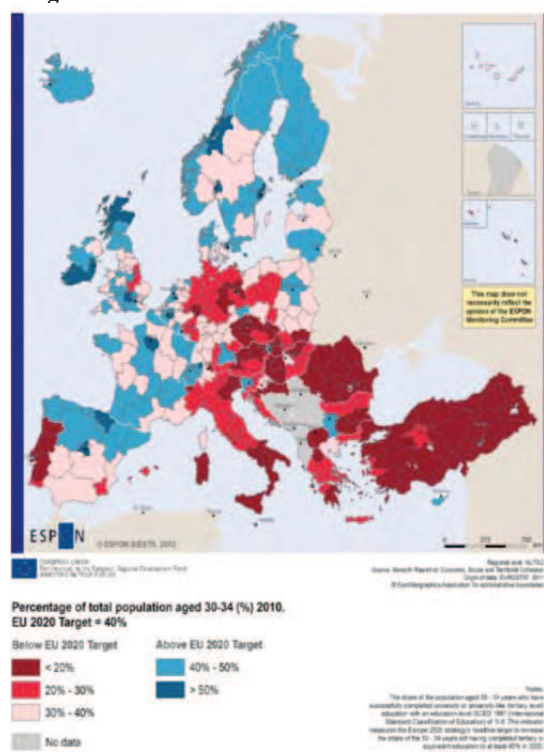
formazione terziaria. Per cui, come enfatizzato nel Green Paper 2008 sulla coesione territoriale, le ‘questioni’ educative in relazione alle *capability* umane e territoriali sono anche “di genere”, comunque intersettoriali, e hanno bisogno di politiche integrate preventive che tocchino molti campi (infrastrutture, lavoro, ICT, ecc.).

Mappa 16: Livello di popolazione tra i 30-34 anni con livello di istruzione universitaria. Anni 2007-2010



Fonte: ESPON SIESTA Annex D –Education – pag 35

Mappa 17: Livello di popolazione tra i 30-34 anni con livello di istruzione universitaria. Anni 2007-2010. Distanza con gli obiettivi nazionali 2020



Fonte: ESPON SIESTA Final report pag 61

Il loro impatto sulla coesione regionale (formazione, migrazione, stili di vita, ecc.) rispetto ai target della Territorial Agenda 2020 risulta, ad esempio, negativo rispetto al modello adottato dall’Italia, dove: uno scarso investimento nello sviluppo di *capability* del capitale umano influenza negativamente il modello di specializzazione produttiva delle imprese, e un sistema produttivo a bassa innovazione comporta bassi ritorni dell’investimento in *capability* del capitale umano, rendendo incompatibili crescita smart e inclusione sociale.

Rispetto al livello di istruzione superiore (terziaria) della popolazione compresa tra 30 e 34 anni, l’Italia si colloca al quart’ultimo posto nella graduatoria dell’UE (19% con un incremento di 0,8 punti rispetto al 2010) e all’ultimo posto per quanto riguarda la componente maschile (15% contro il 23% delle donne). L’attuale posizione è, quindi, distante più di 12 punti percentuali dalla media europea, che nel 2009 ha raggiunto il 32,2%. Nel 2010 il differenziale tra i sessi sfiorava in media i 9 punti percentuali a favore delle donne (24,2 contro il 15,5%); valori superiori alla media nazionale si registravano nelle regioni centrali (in particolare nel Lazio con il 26,2%, Abruzzo con il 20,9%, Marche con il 24,4%), quelli più bassi nelle regioni del Mezzogiorno (Campania e Sicilia le performance peggiori con il 12,9 e il 14,6 %); il differenziale di istruzione per genere era marcatamente a favore delle donne in tutte le regioni italiane (più alto in Abruzzo, Molise, Marche, Toscana ed Emilia-Romagna, dove il gap si attestava oltre i 12 punti percentuali).

L'obiettivo dello sviluppo di capability sostenibili passa anche attraverso la riduzione dell'abbandono scolastico a quote inferiori al 10%⁴ nella fascia di età 18-24. Su questo aspetto la politica UE 2013 ha avuto effetti contrari in tutta Europa (dove l'abbandono è aumentato del 4,4 %), ma positivi in Italia. Il Paese mostra un lento ma graduale miglioramento (-3% nel 2009-12) nonostante l'incidenza ancora elevata di abbandoni scolastici (19,2 % nel 2009), la dominanza del maschile sul femminile e un tasso di occupazione degli *early school leaver* inferiore al 50% (Prezioso, 2013).

E' su questo aspetto che esercita un peso rilevante l'assenza di Geografia nel comportamento poco place-based delle politiche regionali rivolte allo sviluppo di capability. Lavorare su questi aspetti traendo spunto dall'esperienza ESPON potrebbe rivelarsi particolarmente utile (Tabella 6).

Il contrasto alla povertà culturale e all'esclusione dalle capability potenziali rappresenta una concreta possibilità del contributo geografico alla pianificazione, se si considera che anche l'OCSE utilizza ormai scale di equivalenza "modificate" per calcolare i redditi familiari e per discostarsi dal solo valore monetario nel calcolo del benessere o della povertà⁵, considerandolo un indicatore di tipo "relativo", ossia sempre più legato al contesto economico-territoriale di riferimento.

Ed è interessante chiedersi cosa potrebbe geograficamente significare calcolare per l'Italia e l'Europa un indicatore, di tipo assoluto, come quello di deprivazione materiale, che si riferisce all'incapacità da parte degli individui (e delle famiglie) di immaginare l'accesso a beni materiali o attività considerati 'normali' nella società attuale, misurando quindi in maniera uniforme le differenze che li separano dagli standard culturali e di percezione della felicità. Proprio come suggeriscono di fare Amartya Sen e Martha C. Nussbaum con l'HDC Index.

⁴ Si intendono tutte le forme di abbandono dell'istruzione e della formazione prima del completamento dell'istruzione secondaria superiore o dei suoi equivalenti nella formazione professionale.

⁵ Il reddito netto familiare considerato dall'indagine campionaria EU-SILC è pari alla somma dei redditi da lavoro dipendente e autonomo, di quelli da capitale reale e finanziario, delle pensioni e degli altri trasferimenti pubblici e privati, al netto delle imposte personali, dell'ICI e dei contributi sociali a carico dei lavoratori dipendenti e autonomi. Da questa somma vengono sottratti anche i trasferimenti versati ad altre famiglie.

Tabella 6: Esempio di matrice per la valutazione degli effetti attesi dalla Strategia 2020 a sostegno delle scelte di policy

Effects		Europe 2020 Strategy - Policies for:																																																						
	CI	By	BI	Innovation								R&D								Human Capital					Age and social inclusion								Economic development and competitiveness							Employment			Transport/Infrastructure			Natural Resources				Rate and efficiency of			Public Health			
				Bridging digital divide	Technological innovative dissemination for enterprises and institutions	Support to transregional cooperative projects	Use/development of environmental friendly technologies	Quality certification and assessment tools	R&D in structures	Support to BAT	Development of recycling technologies of waste	Supply of education	Human capital internationalisation	Reinvolvement of aging people	Support to leisure	Social integration	Child protection	Poverty reduction	Policy dissemination for transparency and efficiency of bureaucracy	Cultural integration	Support local productive identity	Promotion of a global enterprise culture	New business/service instruments	Innovation control	Internationalisation of good and services	Homogenisation of enterprise costs	Support enterprise creation	Support employer mobility	Support equal opportunities	Development of telecommunication networks	Development of energy networks	Increase of physical accessibility	Use of renewable resources	Active Protection of Natural resources	Reduction of Natural Resources consumption	Natural hazard prevention and Land protection	Energy policies	Flexible Mechanisms	Climate Active Protection	Social Programme financing	Safety	Support Welfare														
Increase level of productivity	0.00																																																							
Demand increase of goods	0.00																																																							
Employment level increasing	0.00																																																							
Pricing control	0.00																																																							
Public health improvement	0.00																																																							
Improvement leisure opportunities	0.00																																																							
Physical Resources increasing and Land protection	0.00																																																							
Virtual and Smart Grid for Resilient increasing	0.00																																																							
Waste Reduction	0.00																																																							
Cleaner production	0.00																																																							
Increasing Recycling Waste	0.00																																																							
Natural hazard prevention	0.00																																																							
Pollution reduction	0.00																																																							
Efficient water use	0.00																																																							
CO2 level decreasing	0.00																																																							
Improvement level of transparency and efficiency of bureaucracy	0.00																																																							
Bottom up approach implementation for urban development and renewal	0.00																																																							
Education level increasing and child protection improvement	0.00																																																							
Improvement level of budgeting out (deleverage)	0.00																																																							
Area social classes protection	0.00																																																							
Poverty level decreasing	0.00																																																							
Increase female employment	0.00																																																							
Well-being improvement	0.00																																																							

Fonte: Nostra elaborazione, 2014