

## XXXI CONFERENZA ITALIANA DI SCIENZE REGIONALI

### UNA NUOVA POLITICA DI SVILUPPO REGIONALE NELL'UNIONE EUROPEA E NELL'OCSE AGLI INIZI DEL VENTUNESIMO SECOLO

Francesco A. ANSELMI<sup>1</sup>

#### SOMMARIO

In questo contributo sono state analizzate, in prima istanza, le politiche di sviluppo economico regionale nell'ambito dell'OCSE ed europeo, iniziate negli anni settanta e indirizzate alla correzione di disparità economiche, tecniche, di redistribuzione delle opportunità tra regioni e di insufficiente dotazione di risorse (umane, finanziarie, tecniche e infrastrutturali), con massicce assistenze finanziarie nelle regioni più povere, e nei settori industriali in declino per proteggere l'impiego locale.

Dopo circa un ventennio di interventi i risultati raggiunti sono stati fallimentari e molti Paesi dell'OCSE ed europei si sono interrogati, sull'utilità di continuare ad adottare tali politiche e progressivamente c'è stato un orientamento verso un nuovo paradigma, anche alla luce del fenomeno della globalizzazione, che poggia su cinque pilastri.

In seconda istanza, ci si è soffermati su una particolarità della nuova politica regionale dell'Unione Europea, rispetto alla nuova politica regionale dell'OCSE, protesa verso un'economia regionale fondata sulla conoscenza, sull'innovazione tecnologica e sull'attività di R&S (Trattato di Lisbona 2007), che necessita della creazione di un ambiente, di un

---

<sup>1</sup> Dipartimento di Scienze Economiche Aziendali e Finanziarie (SEAF) Università di Palermo, Facoltà di Economia, Viale delle Scienze, Edificio 13, E-mail francescoantonio.anselmi@unipa.it

quadro istituzionale, che rafforzi il capitale umano, la formazione e l'apprendimento permanente, che promuova dei nessi tra le imprese, tuttavia c'è un aspetto fondamentale della politica regionale europea che rimane per certi versi tradizionale fino al 2013, che attiene all'impiego dei fondi strutturali nell'ambito di tre obiettivi prioritari che sono: convergenza, competitività regionale e occupazione, e cooperazione territoriale europea.

## 1. INTRODUZIONE

Gli anni settanta sono accomunati dalle politiche regionali dell'OCSE ed europee indirizzate alla correzione delle disparità economiche (tassi di crescita del Pil e del reddito disequilibrati), tecniche, di redistribuzione delle opportunità tra regioni e di insufficienti dotazioni di risorse (umane, finanziarie e infrastrutturali). Tali politiche sono basate sui seguenti punti: a) massicce assistenze finanziarie (per infrastrutture e per sviluppare i servizi pubblici) alle regioni più povere; b) creazione artificiale di poli economici di sviluppo a livello regionale; c) creazione ex-nihilo di tecnopoli; d) tentativi di mantenere in vita con sussidi finanziari settori industriali in declino per proteggere l'occupazione locale.

Dopo circa venticinque anni di interventi i risultati raggiunti sono stati fallimentari e molti Paesi a livello dell'OCSE<sup>2</sup> ed europeo si sono interrogati, sull'utilità di continuare ad adottarle ed oggi si è progressivamente orientati verso un nuovo paradigma, anche alla luce del fenomeno della globalizzazione, che poggia sui dei pilastri che consistono in politiche indirizzate alle regioni dalle più ricche alle più povere, mobilitando tutti i mezzi per massimizzare le opportunità di sviluppo endogeno di tutte le regioni, attraverso la formazione del capitale territoriale, che permette di sviluppare un moltiplicatore dell'investimento, con un approccio collettivo di governance con azioni di governo nazionale, regionale e locale nell'ambito dello Stato Centrale, che deve vegliare al mantenimento della qualità delle infrastrutture, dei servizi pubblici e a garantire un ambiente favorevole ad iniziative imprenditoriali su un dato territorio; intervenendo nella diffusione delle conoscenze (istruzione, formazione), delle tecnologie e dell'innovazione e mirando allo sviluppo del capitale sociale, alla protezione dell'ambiente e alla creazione di un quadro di qualità della vita; infine, coordinando una politica territoriale esercitata a livello nazionale, che deve essere compatibile con le politiche poste in essere nelle regioni e nelle città, con processi di

---

<sup>2</sup> Stati membri dell'OCSE: 1) [Austria](#), 2) [Belgio](#), 3) [Danimarca](#), 4) [Francia](#), 5) [Gran Bretagna](#), 6) [Grecia](#), 7) [Irlanda](#), 8) [Islanda](#), 9) [Italia](#), 10) [Lussemburgo](#), 11) [Norvegia](#), 12) [Paesi Bassi](#), 13) [Portogallo](#), 14) [Svezia](#), 15) [Svizzera](#), 16) [Turchia](#), 17) [Repubblica Federale Tedesca](#) (ne divenne membro solo dopo la fine del periodo di occupazione dei paesi alleati), 18) [Spagna](#) (vi aderì nel 1959). La sede dell'organizzazione, inizialmente denominata [Organizzazione Europea per la cooperazione economica](#) (OECE) fu fissata a [Parigi](#). Il 14 dicembre 1960 si giunse, a [Parigi](#), alla firma di una nuova convenzione da cui nacque l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economici (OCSE), entrata in funzione il 30 settembre 1961 e sostituiva l'OECE. Entrarono a farne parte i paesi che avevano aderito all'OECE, oltre a 19) [Canada](#), 20) [USA](#); mentre, in un secondo momento, aderiranno anche 21) [Giappone](#), 22) [Finlandia](#), 23) [Australia](#), 24) [Nuova Zelanda](#), 25) [Messico](#), 26) [Corea del Sud](#), ed infine, dopo la dissoluzione del [blocco comunista](#) e delle organizzazioni internazionali quali il [COMECON](#), aderirono 27) [Repubblica Ceca](#), 28) [Polonia](#), 29) [Ungheria](#), 30) [Slovacchia](#).

decentralizzazione di responsabilità supportate da risorse fiscali che ne permettano la realizzazione.

Tali pilastri delineano misure di politica economica generale e regionale centrate sul comportamento strategico degli attori sulla costituzione di un *milieu innovateur* (Camagni, 1991; Camagni, R. Capello, 2002) di sviluppo, che ha alla base la competitività territoriale che presuppone la fertilizzazione delle risorse del territorio coinvolgendo i vari soggetti delle istituzioni, l'integrazione dei settori di attività in un'ottica di innovazione, la cooperazione degli altri settori e l'articolazione con le politiche regionali, nazionali ed europee e il contesto globale.

L'obiettivo di questa ricerca è di analizzare, in prima istanza, degli aspetti di questi nuovi pilastri (orientamenti) volti al superamento delle disparità territoriali (economiche, tecniche e infrastrutturali) e a garantire la sostenibilità dello sviluppo, promuovendo metodi e pratiche nuovi nell'ambito di nuove tecniche strategiche relative a nuove tematiche orientate alla coesione e alla competitività regionale, attraverso un processo di integrazione di attività economiche, sociali, culturali ed ambientali e in seconda istanza, di soffermarci su una particolarità della nuova politica regionale di sviluppo dell'Unione Europea, rispetto alla nuova politica regionale dell'OCSE, che orientata verso un'economia regionale fondata sulla conoscenza, sull'innovazione tecnologica e sull'attività di R&S ( Agenda di Lisbona, Processo di Copenaghen e Trattato di Lisbona 2007), necessita della creazione di un ambiente, di un quadro istituzionale che rafforzi il capitale umano, la formazione e l'apprendimento permanente, che promuova dei nessi tra le imprese e con le università, con i mercati finanziari e altri partner tecnologici, tuttavia c'è un aspetto fondamentale della politica regionale europea che rimane per certi versi tradizionale fino al 2013, che impiega i fondi strutturali a sostegno delle regioni, che non hanno ancora completato processo di convergenza, competitività regionale e occupazione, e cooperazione territoriale europea.

## 2. CARATTERI E RISULTATI DI UN TRENTENNIO DI POLITICHE REGIONALI

Le politiche di sviluppo economico regionale negli anni settanta sono poste in essere in termini di correzione delle disparità attraverso misure redistributive ed erano quindi vissute come un problema di redistribuzione delle opportunità tra regioni ricche e regioni "economicamente sottosviluppate" e come problema di insufficiente dotazione di risorse (umane, finanziarie, tecniche e infrastrutturali).

Le politiche regionali di quel periodo si possono riassumere, come si è già specificato nell'introduzione, nei seguenti interventi:

- Massicce assistenze finanziarie (per infrastrutture e per sviluppare i servizi pubblici) alle regioni più povere;

- Creazione artificiale di poli economici di sviluppo a livello regionale;
- Creazione ex-nihilo di tecnopoli;
- Tentativi di mantenere in vita settori industriali in declino per proteggere l'occupazione locale.

Dopo un trentennio d'interventi i risultati raggiunti sono stati fallimentari. Infatti, la valutazione dei risultati può essere riassunta nei seguenti termini:

- a) le massicce azioni finanziarie per costruire le infrastrutture e sviluppare servizi pubblici nelle regioni più povere hanno soprattutto determinato distorsioni dei mercati e una cultura della dipendenza, che ha danneggiato lo sviluppo delle stesse regioni;
- b) la creazione artificiale di poli di sviluppo economico delle regioni ha condotto a progetti molto costosi, di cui molto non hanno avuto un futuro;
- c) la creazione dal nulla di poli tecnologici non è riuscita, non avendo avuto come interlocutore la regione dove l'investimento è stato realizzato;
- d) gli interventi in difesa dei settori industriali in declino per proteggere l'occupazione locale, nella generalità dei casi hanno condotto a spese inutili.

Sul finire del XX secolo, accanto a questi insuccessi si è cominciato ad osservare che il problema regionale doveva essere risolto considerando più angolazioni in relazione al fatto che all'insuccesso degli interventi delle regioni periferiche si rilevava la perdita di competitività delle regioni centrali e dei centri urbani nei quali si concentravano una serie di problemi importanti di natura sociale, emarginazione, attività delinquenziale e molti Paesi a livello dell'OCSE ed europeo si sono interrogati, sull'utilità di continuare ad adottarle ed oggi si è progressivamente orientati, anche alla luce del fenomeno della globalizzazione, verso un nuovo paradigma, che poggia su cinque pilastri.

### **3. I NUOVI PILASTRI DELLA POLITICA REGIONALE NELL'AMBITO DELL'OCSE**

Gli insuccessi della politica di riequilibrio regionale e i grandi cambiamenti prodotti dalla globalizzazione hanno fatto perdere competitività anche alle regioni più ricche e ai centri urbani, luoghi in cui si concentrano anche una serie di problemi sociali determinando nuove strategie di posizionamento competitivo di regioni e di nazioni, che si possono rappresentare in cinque pilastri:

- 1) Politiche regionali indirizzate a tutte le regioni, dalle più povere alle più ricche.

2) Politiche volte a mobilitare tutti mezzi per mettere in grado di massimizzare le opportunità di sviluppo endogeno di tutte le regioni, attraverso la formazione del capitale territoriale che permette di sviluppare un moltiplicatore dell'investimento.

3) Azioni dello Stato centrale volte a vegliare al mantenimento della qualità delle infrastrutture, dei servizi pubblici e a garantire un ambiente favorevole allo sviluppo delle aziende.

4) Interventi volti alla diffusione delle conoscenze (istruzione, formazione), delle tecnologie e dell'innovazione, alle misure che mirino allo sviluppo del capitale sociale; infine tutte le misure volte alla protezione dell'ambiente e di creare un quadro di qualità della vita.

5) Una politica territoriale esercitata a livello nazionale, che deve essere compatibile con le politiche poste in essere nelle regioni e nelle città, con processi di decentralizzazione di responsabilità supportate da risorse fiscali che ne permettano la realizzazione.

Si tratta di porre azioni volte a mobilitare tutti i mezzi affinché le regioni siano in grado di massimizzare le loro opportunità di sviluppo endogeno. Gli investimenti vengono attivati in una regione non per sfruttare delle misure di stimolo, ma per formare un capitale territoriale che permetta di sviluppare un moltiplicatore degli investimenti.

Se le regioni più povere beneficiano dei livellamenti finanziari quando il loro reddito non è sufficiente per far fronte ai loro compiti, al contempo lo Stato centrale deve vegliare nei vari paesi, affinché ci sia un mantenimento della qualità delle infrastrutture e dei servizi pubblici e lo sviluppo di mezzi moderni di trasporto e di comunicazione che garantiscano a tutte le regioni un livello di accessibilità. Il ruolo dello Stato centrale non è quello di mantenere artificialmente allo stesso livello di infrastrutture in tutte le regioni, ma di vegliare al mantenimento di un ambiente favorevole allo sviluppo delle attività economiche e sociali.

Un ruolo importante deve essere offerto dalle infrastrutture di natura immateriale. Si tratta di azioni capaci di rinforzare i vantaggi competitivi delle regioni attraverso la diffusione delle conoscenze, delle tecnologie e delle innovazioni, ovvero di attuare tutte le misure che mirino allo sviluppo del capitale sociale, a garantire la pace e la coesione sociale e l'incoraggiamento dello spirito imprenditoriale.

L'approccio al problema riguarda i ritardi infrastrutturali delle regioni periferiche, pensando anche ad una strategia di posizionamento competitivo di regioni e nazioni.

Le azioni strategiche dello sviluppo regionale richiedono la valorizzazione e la creazione di risorse specifiche a livello locale idonee a competere con l'esterno, col globale e di delineare misure di politica economica generale e regionale centrate sul comportamento strategico degli attori sulla costituzione di un milieu innovateur<sup>3</sup> (Camagni, 1991; Camagni, 1995; Camagni,

---

<sup>3</sup> Il concetto di milieu innovateur interpreta i fenomeni di sviluppo spaziale come effetto dei processi innovativi e delle sinergie che si estrinsecano su aree territoriali limitate.

Capello, 2002), che sappia creare risorse (umane, finanziarie e tecniche), uniche in cui riconoscersi e farsi riconoscere (Unique Selling Propositions), che hanno alla base la competitività territoriale, che presuppone:

- la fertilizzazione delle risorse del territorio;
- il coinvolgimento dei vari soggetti delle istituzioni;
- l'integrazione dei settori di attività in un'ottica di innovazione;
- la cooperazione con gli altri settori e l'articolazione con le politiche regionali, nazionali ed europee e il contesto globale.

La competitività territoriale si compone di quattro dimensioni, che si combinano in modo specifico. Esse sono:

1) La competitività sociale: attiene alla capacità dei soggetti (operatori e istituzioni a vari livelli) di concertare efficacemente una visione del futuro. Essa è fiducia reciproca, volontà e capacità che strutturano in modo articolato interessi individuali e collettivi.

2) La competitività ambientale indica la capacità dei soggetti di valorizzare l'ambiente come elemento distintivo del loro territorio.

L'ambiente comprende il quadro di vita della popolazione insediata sul territorio e quindi anche il patrimonio edificato.

3) La competitività economica: attiene alla produzione e al mantenimento all'interno del territorio del massimo valore aggiunto, consolidando punti di contatto tra i vari settori per valorizzare le specificità locali delle risorse.

4) Il posizionamento rispetto al contesto globale. I vari soggetti devono trovare una propria posizione rispetto agli altri territori per realizzare appieno il loro progetto territoriale in simbiosi con la globalizzazione.

In tale ambito il capitale territoriale (composto di risorse fisiche, risorse umane, culturali, identità, know-how, risorse finanziarie, imprese, istituzioni pubbliche, mercati e relazioni) può appartenere contemporaneamente a più dimensioni che interagiscono tra loro.

In sintesi la nuova politica dell'OCSE, che rappresenta i Paesi più evoluti del mondo si estrinseca mediante uno sviluppo endogeno delle specificità territoriali, uno sviluppo

---

. Esso è definito come un insieme di relazioni che conducono a unità un sistema locale di produzione, un insieme di attori e di rappresentazioni e una cultura industriale, e genera un processo dinamico localizzato di apprendimento collettivo (Camagni, Capello, 2002).

Il concetto si colloca sui processi di sviluppo "generativo" o "dal basso", sui "sistemi produttivi locali" o i "sistemi locali di innovazione" ed è rilevante e innovativo soprattutto perché consente ed impone una riconsiderazione delle due dimensioni in cui si è soliti porre i fenomeni reali: la dimensione spaziale e quella temporale, e mostra i limiti di una concezione metrica, cronologica e geografica rispettivamente, di tempo e spazio.

Lo spazio, considerato come semplice distanza geografica, è sostituito dal territorio (o spazio relazionale), definito come il contesto in cui operano comuni modelli cognitivi e conoscenza tacita che viene creata e trasmessa; il tempo, inteso come semplice sequenza di intervalli per misurare le variazioni quantitative di variabili continue, è sostituito dal ritmo dei processi di apprendimento e di innovazione/creazione (Camagni, 1995).

Sul concetto di milieu innovateur si veda, fra gli altri: Aydalot, 1986; Aydalot e Keeble, 1988.

sostenibile (coesione sociale, equilibrio ecologico ed efficienza economica) e una governance responsabile organizzata e distribuita ai diversi livelli di intervento ( nazionale, regionale e locale) che coinvolga il settore privato, le parti sociali, il terzo settore e la società civile nel suo insieme.

#### 4. IL CAPITALE TERRITORIALE

Il capitale territoriale è l'insieme degli elementi che costituiscono la ricchezza del territorio, che comprendono le dimensioni geografiche, economiche, sociali, culturali, politiche, ecc. che devono essere esplorate a livello reale e potenziale. Non è un'entità, né universale, né immutabile.

Il capitale territoriale si basa su un approccio globale con concertazione del territorio e sulla ricerca di soluzioni utilizzando le risorse locali o endogene per il raggiungimento di uno sviluppo sostenibile.

Le risorse endogene sono una molteplicità di componenti, che identificano il profilo del territorio. Esse sono:

1. Le risorse fisiche e la loro gestione [capitale naturale (acqua, suolo, aria), biodiversità vegetale ed animale], gli impianti e le infrastrutture, il patrimonio storico e architettonico, ecc.

2. Il capitale umano, che comprende le conoscenze e le competenze presenti in un territorio legate agli individui (istruzione, formazione, ricerca e sviluppo) ed anche le caratteristiche demografiche e la struttura sociale della popolazione.

3. Il capitale sociale identificato con le strutture relazionali in grado di agevolare la realizzazione di progetti collettivi, con l'abilità degli individui, gruppi, organizzazioni e istituzioni a lavorare insieme per raggiungere obiettivi e benefici comuni e nella fiducia e reciprocità, che si sviluppano attraverso un processo di interazione continua (Coleman, 1991; Putnam, 1993).

4. Il know-how e le competenze (impliciti ed espliciti, la padronanza delle tecnologie, le capacità di risolvere i problemi con tempestività, ecc.).

5. Il capitale culturale e di identità del territorio rappresentato dalle conoscenze, dalla condivisione di valori non solo economici dei soggetti che operano sul territorio, il tipo di mentalità, le loro attitudini, le forme di riconoscimento, i loro usi e costumi, ecc.

6. Il capitale istituzionale, che attiene alle forme specifiche e modalità di interazione tra istituzioni e amministrazioni locali, alle regole dell'azione politica, al grado di autonomia nella gestione dello sviluppo, incluse le risorse finanziarie, vale a dire al livello della governance, alla fiducia nelle istituzioni, e alle forme di consultazione e di partecipazione degli attori.

7. L'immagine e la percezione del territorio (sia tra gli stessi abitanti, sia all'esterno), la comunicazione sul territorio.

8. La posizione del territorio nei diversi mercati, i contatti con altre aree, le reti di scambio, ecc.

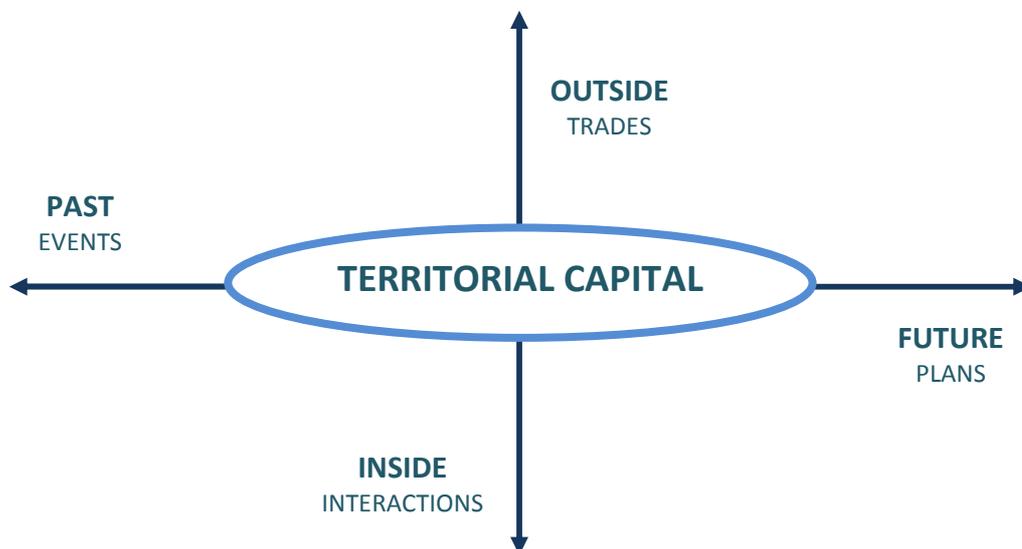
Tutte queste componenti costituiscono il capitale territoriale, che non è una nozione statica, ma dinamica e rappresenta il complesso degli elementi materiali ad immateriali a disposizione del territorio. Essi possono costituire punti di forza o di debolezza a seconda degli aspetti considerati. E' un insieme complesso, che rientra in una logica spazio-temporale.

Il territorio è un'entità dinamica, dalle molteplici sfaccettature, che si evolve nel tempo, essendo il risultato di un legame tra passato, presente e futuro. Esso si arricchisce confrontando il suo stato attuale con quanto avviene altrove, analizzando le esperienze positive e gli insuccessi, proiettandosi nel futuro in funzione di un'analisi e di una volontà condivisa dagli operatori locali.

Il capitale territoriale può pertanto essere rappresentato con una ellisse posta nel punto di intersezione di due assi (un asse passato-futuro e un asse interno-esterno).

Questa sfera è in continua evoluzione, che si arricchisce con elementi attinti dal passato (la storia), dal futuro (il progetto), dalle componenti interne del territorio (interazioni tra i vari soggetti, istituzioni, reti locali) e dalle sue relazioni con il mondo esterno (scambi con i mercati, le istituzioni e le reti esterne).

Figura 1 Capitale territoriale



L'approccio globale deve considerare la realtà del territorio nelle sue diverse componenti: ambientali, economiche, sociali, culturali, politiche, al fine di esplorare tutte le risorse esistenti e potenziali del territorio.

L'approccio territoriale spinge gli operatori pubblici e privati, organizzati nell'ambito di una partnership locale a ideare un programma di sviluppo per il proprio territorio, definito di concerto con la popolazione e negoziato globalmente con i poteri pubblici, regionali o nazionali, competenti sul territorio.

L'approccio territoriale propone, inoltre, un nuovo concetto del rapporto della popolazione rispetto al progetto di sviluppo favorendo il coinvolgimento, la concertazione. Si tratta di applicare metodi che scaturiscono dalla "democrazia partecipativa" che utilizza in larga misura la circolazione dell'informazione, la creazione di momenti di scambio, la formazione, la ricerca e l'emergere dei progetti, ecc.

## 5. ALCUNE PECULIARITA' DELLA NUOVA POLITICA REGIONALE A LIVELLO EUROPEO

Dopo aver illustrato le novità della politica di sviluppo regionale dell'OCSE e le caratteristiche del capitale territoriale, è opportuno soffermarsi sulla politica regionale dell'Unione Europea, che presenta alcune differenze rispetto a quelle considerate nell'ambito dell'OCSE. La nuova politica regionale dell'Unione Europea (UE pone particolare attenzione nel ricercare la competitività nell'innovazione, che richiede il passaggio verso una società basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo in grado di realizzare maggiore benessere diffuso e una maggiore coesione sociale (Consiglio europeo di Lisbona, 2000 e Trattato di Lisbona, 2007)).

In tale contesto il capitale umano diventa un fattore determinante e la formazione e l'apprendimento permanente diventano le variabili rilevanti dell'innovazione e della competitività regionale.

Tali azioni innovative dovranno promuovere metodi e pratiche nuovi, nell'ambito delle seguenti nuove tematiche strategiche:

a) un'economia regionale basata sulla conoscenza e sull'innovazione tecnologica fonda il vantaggio concorrenziale sull'innovazione, piuttosto che su una riduzione di costi, che può annullarsi velocemente in un'economia della globalizzazione; conseguentemente essa cerca di costruire un quadro istituzionale regionale che rafforzi il capitale umano, la formazione e l'apprendimento permanente che diventano fattori determinanti per la creazione e la diffusione delle conoscenze nel tessuto produttivo fonte principale di innovazione e di vantaggio competitivo regionale. Per costruire un ambiente e un quadro istituzionale regionale che promuova la creazione, la divulgazione e l'integrazione delle conoscenze nel tessuto produttivo, occorre promuovere i nessi tra le imprese, con le università, i mercati finanziari e altri partner tecnologici;

b) una società della conoscenza (e informazione) al servizio dello sviluppo regionale deve quanto più possibile diffondere la conoscenza per fare in modo che le regioni

dell'Unione europea svantaggiate dal loro isolamento (geografico ed economico) possano saper sfruttare le nuove conoscenze, ed avere enorme capacità di collegamento in rete, per ridurre lo svantaggio e/o evitare nuove disparità, di valorizzare i punti di forza, aumentando la competitività, in particolare delle piccole e medie imprese (PMI) ed inoltre di considerare le applicazioni informatiche al servizio del cittadino e delle amministrazioni pubbliche per favorire le pari opportunità tra gli abitanti;

c) identità regionale, coesione e competitività. Il territorio è posto sempre più in materia di realizzazione di politiche pubbliche, che mirano a consentire all'Unione e alle sue regioni di sfruttare a pieno il loro potenziale di sviluppo endogeno.

Il parlamento europeo sostiene che la politica di coesione, che consiste nella riduzione del divario socio-economico tra i livelli di sviluppo delle varie regioni europee deve applicarsi all'intero territorio, in quanto non è solo un meccanismo di solidarietà, ma anche un elemento di stimolo di uno sviluppo endogeno delle regioni europee (Commissione europea 2008).

La coesione e la competitività regionale si realizzano mediante l'acquisizione integrata delle attività economiche, ambientali, sociali e culturali (identità regionale e sviluppo sostenibile). Le regioni devono saper migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei loro abitanti attraverso i loro punti di forza, in termini competitivi e di sostenibilità che possono essere determinati da competenze specifiche, da una ubicazione strategica, da una situazione ambientale eccezionale, da infrastrutture culturali, da tradizioni (prodotti regionali, gastronomia, ecc.).

La politica di coesione svolge un ruolo importante come pilastro della costruzione europea e di promozione di uno sviluppo armonioso, in particolare riducendo le disparità economiche e sociali tra le regioni.

La missione della politica di coesione europea è facilitare l'integrazione e quest'ultima è lo strumento principale dell'UE per mobilitare le risorse territoriali e le potenzialità e affrontare l'impatto territoriale generato dall'integrazione europea. La forte dimensione territoriale della politica è stata riconosciuta nel Trattato di Lisbona con l'introduzione del concetto di coesione territoriale. E' una politica che mobilita le potenzialità endogene attraverso l'Europa e facilita la ricerca di nuove soluzioni innovative per migliorare la competitività e per rispondere efficacemente alle sfide pressanti dell'interdipendenza globale e l'emergere di Cina, India e Brasile come potenze economiche.

Una politica regionale deve rispondere efficacemente alle nuove sfide del futuro (globalizzazione, mutamenti tecnologici, coesione sociale) e valorizzare il capitale territoriale (l'identità regionale), che ha alla base il capitale materiale e umano della regione.

Le novità introdotte dalla riforma della politica di coesione prevedono, per ogni Paese beneficiario, un Quadro di riferimento Strategico Nazionale (QSN) che, per tutti gli obiettivi della politica di coesione, definisce, dall'inizio del nuovo ciclo di programmazione, la strategia che si intende perseguire con tali politiche.

Il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 segna un cambiamento rispetto al precedente ciclo di programmazione in virtù degli obiettivi di equilibrio territoriale con le priorità della strategia di Lisbona (2000) e Goteborg (2001) e del riflesso dei cambiamenti di competizione internazionale.

Il QSN individua una novità significativa rispetto al tradizionale approccio della politica di coesione: è il progetto "Obiettivi di servizio" diretto ad offrire servizi collettivi e delle competenze in ambiti che sono ritenuti essenziali per la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese.

Una peculiarità del QSN è di definire dieci priorità, con una forte attenzione rivolta alla valorizzazione delle specifiche identità e potenzialità, rintracciabili nelle aree urbane e nei sistemi produttivi locali ed assume quattro macro obiettivi:

- 1) sviluppare i circuiti della conoscenza ;
- 2) accrescere la qualità, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori;
- 3) potenziare le filiere produttive i servizi e la concorrenza;
- 4) internazionalizzare e modernizzare l'economia, la società e le amministrazioni.

La Politica regionale comunitaria, o Politica di Coesione, ha come obiettivo il rafforzamento della coesione economica, sociale e territoriale riducendo le disparità di sviluppo fra le regioni e gli Stati membri, tuttavia c'è un aspetto fondamentale della politica regionale europea che rimane tradizionale fino al 2013: attiene all'impiego dei fondi strutturali, che sono principalmente volti a ridurre il divario tra regioni svantaggiate e regioni sviluppate (Viesti, Prota, 2007; Dattilo, 2008), nonostante l'insuccesso dei risultati raggiunti.

La politica regionale dell'Unione europea per il periodo 2007-2013 occupa il secondo posto nel bilancio dell'Unione europea, 36% del bilancio dell'UE con uno stanziamento pari a 348 miliardi di euro su tre obiettivi prioritari: convergenza, competitività regionale e occupazione e cooperazione territoriale europea.

1) L'obiettivo "Convergenza", mira ad accelerare il processo di convergenza degli Stati membri e delle regioni meno sviluppate dell'UE attraverso il miglioramento delle condizioni di crescita e di occupazione. Tale obiettivo viene finanziato tramite il FESR, il FES e il Fondo di coesione. Esso rappresenta l'81,5% del totale delle risorse disponibili. I massimali di cofinanziamento delle spese pubbliche sono pari al 75% per il FESR e per il FES e all'85% per il Fondo di coesione.

2) L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" mira ad anticipare i cambiamenti economici e sociali, a promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità, la tutela dell'ambiente e lo sviluppo di mercati del lavoro anche nelle regioni non oggetto dell'obiettivo "convergenza". Esso è finanziato tramite il FESR e il FES e rappresenta il 16% del totale delle risorse disponibili. Le azioni che rientrano in tale obiettivo possono essere cofinanziate fino al 50% delle spese pubbliche.

3) L'obiettivo "Cooperazione territoriale europea" mira a migliorare la cooperazione a livello transfrontaliero, transnazionale e interregionale nei settori riguardanti lo sviluppo urbano, rurale e costiero, lo sviluppo delle relazioni economiche e la messa in rete delle piccole e delle medie imprese (PMI). Tale obiettivo è finanziato tramite il FEDER e rappresenta il 2,5% del totale delle risorse disponibili. Le azioni che rientrano nell'obiettivo "Cooperazione territoriale" possono essere cofinanziate fino al 75% delle spese pubbliche (Viesti, Prota, 2007).

Il sostegno dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione ai tre obiettivi suindicati assume la forma di un cofinanziamento.

Nonostante i fondi strutturali siano parte del budget comunitario, essi sono spesi sulla base di un sistema di responsabilità condivisa tra la Commissione europea e gli Stati membri. La Commissione negozia e approva i programmi di sviluppo proposti dagli Stati e alloca le risorse. Gli Stati membri e le regioni gestiscono i programmi, li implementano scegliendo i progetti, li controllano e li valutano. I progetti scelti sono finanziati dalla Commissione europea che inoltre monitora e verifica i sistemi di controllo.

Nel ciclo 2007-2013 sono le regioni a scegliere come concentrare gli investimenti su specifici territori in base alle priorità tematiche previste dai regolamenti. L'attuazione della programmazione comporta una rendicontazione a livello di asse prioritario con vantaggi in termini di flessibilità.

L'allargamento dell'Unione a 27 Stati membri, avvenuto nel gennaio 2007, ha modificato la superficie dell'Unione che è aumentata più del 25%, la popolazione più del 20%, la ricchezza solo del 5%. Il PIL medio pro capite dell'Unione europea è diminuito più del 10%, mentre le disparità regionali sono raddoppiate. Dal momento che circa il 60% delle regioni in ritardo di sviluppo è localizzato negli Stati membri che hanno aderito dopo il 2004, il centro di gravità della politica regionale si è spostato inevitabilmente verso est (Viesti, Prota, 2007).

Per il periodo 2007-2013, la coesione economica e sociale è destinata a concentrarsi sempre più sugli aspetti cruciali dello sviluppo in materia di crescita economica e di occupazione, continuando tuttavia a sostenere le regioni che non avranno ancora completato il processo di convergenza. D'altro canto, le aree che si trovano a far fronte a specifiche difficoltà strutturali (aree industriali in fase di riconversione, aree urbane, rurali o dipendenti dalle attività di pesca, aree con gravi svantaggi naturali o demografici) continuano a domandare interventi strutturali.

La riforma della politica regionale per il periodo 2007-2013 è imperniata infine sulla semplificazione e sulla decentralizzazione della gestione degli strumenti finanziari della politica regionale (Fondi strutturali e Fondo di coesione).

## 6. LA POLITICA DI COESIONE EUROPEA POST 2013

Il dibattito sul futuro della politica di coesione europea è particolarmente vivo e nasce a fronte di un'insoddisfazione di risultati di molte politiche di sostegno alle aree depresse della comunità europea, che hanno preso molto ma che non hanno portato a uno sviluppo generalizzato delle aree più svantaggiate.

A fronte delle performance insoddisfacenti delle politiche regionali basate sui sussidi e su un rapporto top-down, la maggior parte dei paesi dell'OCSE è orientata, come si è già detto precedentemente, su un nuovo paradigma delle politiche regionali che vuole migliorare la competitività delle aree caratterizzate dai seguenti aspetti (Tabella 1): a) porre attenzione alle caratteristiche endogene di ogni area, anziché alle caratteristiche esogene (come i trasferimenti dall'esterno); b) strategie di azioni che considerino un ampio insieme di fattori, diretti e indiretti, che favoriscano iniziative imprenditoriali su un dato territorio; c) un approccio collettivo di governance, coinvolgente livelli di governo nazionale, regionale e locale, con il Governo centrale che esercita un ruolo meno dominante; d) enfasi sulle opportunità raggiungibili piuttosto che sugli svantaggi rispetto ad altre aree.

<i>Tabella 1. Il vecchio e il nuovo paradigma delle politiche regionali</i>		
Caratteristiche	Vecchio paradigma	Nuovo paradigma
Obiettivi	Compensare temporaneamente per gli svantaggi nella localizzazione delle regioni in ritardo di sviluppo	Mobilizzare il potenziale di sviluppo sottoutilizzato allo scopo di sviluppare la competitività delle Regioni
Unità di intervento	Unità amministrative	Aree funzionali
Strategie	Approccio settoriale	Progetti di sviluppo integrato
Strumenti	Incentivi e aiuti di Stato	Mix di interventi hard e soft (sul capitale fisico e umano, infrastrutture, sui mercati, sul capitale sociale e sulle reti)
Soggetti	Governo centrale	Differenti livelli di governo
<i>Fonte: OCSE, Territorial Reviews.</i>		

L'obiettivo del paradigma è mobilizzare le risorse regionali sottoutilizzate, incoraggiando la produzione in aree in cui esiste un vantaggio competitivo, sostenendo i settori innovativi, la formazione del capitale sociale, l'accrescimento dei fattori produttivi allo scopo di rendere competitiva la regione.

In anni recenti molti paesi hanno revisionato le politiche regionali introducendo il nuovo paradigma delle politiche. L'OCSE considera i casi di Finlandia, Galles, Inghilterra, Scozia, Svezia, Olanda, Irlanda del Nord e altri paesi dell'OCSE.

La posizione del rapporto Sapir (Sapir et al. 2003), quella del governo britannico, degli Stati membri più euroscettici, oltre dei contribuenti netti di bilancio, è di riportare a livello nazionale la definizione e l'attuazione delle politiche regionali.

Questa corrente di pensiero connessa a posizioni intellettuali con interessi di diversi paesi membri considera la politica regionale eminentemente redistributiva: soddisfa più coesione, ma meno crescita, ossia rileva il dilemma equità-efficienza.

Lo spirito e la lettera dei Trattati di Maastricht (1992) e di Lisbona (2007) fanno riferimento all'impiego delle risorse per le politiche di coesione regionale per ridurre delle diseconomie e creare economie esterne e opportunità di investimenti nell'area considerata. L'aspetto molto importante delle politiche comunitarie non è spendere delle risorse finanziarie in una regione per stimolare la domanda aggregata, ma di spendere bene quelle risorse per attivare risorse sottoutilizzate e innescare processi di crescita cumulativa, causando effetti soprattutto sull'offerta, rafforzando e migliorando il contesto in cui le imprese operano, creando economie esterne e opportunità di investimenti. Da questo punto di vista le politiche comunitarie devono nascere da una positiva interazione e dalla collaborazione tra diversi livelli di governance, sottolineando il ruolo del capitale fisico, del "capitale sociale" locale, del capitale umano (istruzione, ricerca), dei beni pubblici collettivi che sono necessari complementi dei processi di sviluppo (Veltz 2002), della fiducia e della legalità. Pertanto non si può ridurre al principio per il quale le politiche regionali diventino "sic et simpliciter" di competenza del livello statale.

Nell'ambito di tale dibattito si inserisce, in particolare il Rapporto Fabrizio Barca (aprile 2009) "Un'agenda per una politica di coesione riformata" che contiene una valutazione dell'efficacia della politica regionale europea e una serie di proposte relative alla sua riforma per il periodo successivo al 2013.

Nel Rapporto si rileva che nell'UE a 15 negli anni non si è ridotto il numero di persone nelle aree povere: è rimasto costante sui 32 milioni pari all'8% del totale.

Il Rapporto Barca prende in considerazione il nuovo paradigma come punto di partenza del processo di revisione della politica di coesione, rendendolo tuttavia flessibile e tenendo conto delle differenze dei territori. Nel rapporto si sottolinea che le politiche regionali devono essere generali e indifferenziate sul territorio con lo scopo di aiutare le imprese ed le persone

a sfruttare le opportunità che le agglomerazioni creano. Tuttavia politiche di sostegno per la produzione locale sono ammissibili in situazioni particolari e specifiche per un territorio, altrimenti, esse sono considerate non efficienti e costituiscono un limite alla crescita del paese. Tale nuova politica di coesione deve portare alla costruzione di una “agenda sociale territoriale” che sappia garantire standard essenziali ai cittadini europei e individui, poche grandi priorità verso cui agire tramite l’offerta di servizi pubblici europei e un più attento uso delle stesse anche con politiche di premialità e di valutazione. Le aree individuate come possibili candidate per la concentrazione dell’azione europea riguardano: Innovazione, Capitale Umano, Cambiamento climatico, Emigrazione, Infanzia e Invecchiamento. Nel Rapporto, tuttavia, non c’è un riferimento esplicito di cambiare i criteri per l’allocazione territoriale delle risorse tra regioni in ritardo di sviluppo e regioni sviluppate.

Nel Rapporto viene auspicato un maggiore cambiamento nella gestione delle risorse, secondo una governance multilivello, con accordi tra Commissione europea, Stati membri e Regioni, orientata alla trasparenza e al raggiungimento di obiettivi prefissati. In assenza di tale governance l’azione pubblica può condurre a maggiori concentrazioni e maggiori diseguaglianze territoriali con implicanze negative per la crescita regionale e nazionale.

In conclusione, la nuova politica regionale europea sembra rispondere efficacemente alle nuove sfide del futuro (globalizzazione, mutamenti tecnologici, coesione sociale) e valorizzare il capitale territoriale (l’identità regionale), che ha alla base il capitale materiale e umano della regione.

## 7. CONCLUSIONI

Oltre un venticinquennio di interventi di politiche a livello regionale rivolti a ridurre le disparità economiche e sociali tra regioni “ricche” e regioni “povere” attraverso misure soprattutto redistributive, si sono rivelati un insuccesso. Inoltre, nuovi problemi non solo economici, ma anche sociali (emarginazione, attività delinquenziale toccano pure le regioni centrali e i centri urbani). L’obiettivo di questa ricerca ha riguardato la nuova politica regionale dei paesi dell’OCSE e dell’Europa volta a garantire la sostenibilità dello sviluppo, promuovendo nuovi pilastri (metodi e pratiche nuovi), nuove tecniche strategiche di nuove tematiche strategiche orientate alla coesione e alla competitività regionale, attraverso un processo di integrazione di attività economiche, sociali, culturali ed ambientali.

Tali pilastri fanno nascere nuovi concetti come il management territoriale e la competitività territoriale, che pongono l’accento sulla necessità per un territorio di sapere creare un insieme di risorse unico in cui riconoscersi e farsi riconoscere (creare delle *Unique Selling Propositions*).

Inoltre, nell'economia del ventunesimo secolo a competere non è più solo l'impresa, ma il Territorio che deve essere considerato *come un grande e complesso "Organismo"* composto da Attori e Attività il cui Valore Aggiunto è 1) il Valore Organizzato; 2) la capacità di fare sistema; 3) la coesione sociale; 4) la sicurezza a competere.

In particolare, nell'ambito della nuova politica regionale dell'OCSE ad ogni territorio viene riconosciuto un capitale specifico, il capitale territoriale, distinto da quello degli altri territori e dipendente dalla presenza di altri fattori.

Nell'ambito della nuova politica regionale a livello europeo si sono evidenziati i limiti della politica dei fondi strutturali e di coesione in termini di avere mancato gli obiettivi di livelli di convergenza, di competitività e di cooperazione tra paesi sviluppati e paesi in ritardo di sviluppo e le ipotesi di riforma delle linee d'azione della nuova politica dell'UE (Consiglio europeo di Lisbona, marzo, 2000) sono orientate fortemente alle seguenti tematiche strategiche:

1) fare del passaggio ad un'economia fondata sulla conoscenza e sulla promozione delle nuove tecnologie in tutte aree regionali la sfida fondamentale. L'idea è quella di fare acquisire alle regioni europee un vantaggio concorrenziale fondato sull'innovazione piuttosto che sui costi, che può annullarsi rapidamente nell'economia della globalizzazione. Pertanto occorre costruire un ambiente e un quadro istituzionale regionale che promuova, rafforzando le risorse umane, la creazione, la diffusione e l'integrazione delle conoscenze nel tessuto produttivo, fonte principale di vantaggio competitivo;

2) fare in modo che nella società dell'informazione le regioni svantaggiate sappiano affrontare lo sviluppo delle tecnologie per sfruttare le nuove possibilità offerte e le sue applicazioni al settore produttivo, ai servizi pubblici e alle esigenze individuali. La società dell'informazione, con la sua enorme capacità di collegamento a rete, deve contribuire a far uscire le regioni in ritardo dal loro isolamento geografico, economico e sociale ed a valorizzare i punti di forza, in particolare delle PMI;

3) sostenere la coesione e la competitività regionale mediante l'impostazione integrata delle attività economiche, ambientali, culturali e sociali. Le regioni dovranno sfruttare i loro punti di forza per uno sviluppo sostenibile e competitivo e migliorare le condizioni di vita e di lavoro degli abitanti. I punti di forza e opportunità possono derivare da aspetti culturali, da competenze specifiche, da un'ubicazione strategica, da prodotti regionali, da una situazione ambientale eccezionale, ecc.

Un aspetto molto importante delle politiche comunitarie è che esse devono nascere da una positiva interazione e dalla collaborazione tra diversi livelli di governance, sottolineando il ruolo del capitale fisico, del "capitale sociale" locale, del capitale umano (istruzione, ricerca), dei beni pubblici e collettivi, che sono necessari complementi dei processi di sviluppo, della fiducia e della legalità.

In sintesi, in Europa la competitività si realizza stimolando l'innovazione mediante una società e un'economia basata sulla conoscenza, migliorando le politiche in materia di società dell'informazione e di ricerca e sviluppo (R&S), nonché accelerando il processo di riforma strutturale ai fini della competitività e dell'innovazione.

In conclusione la nuova politica regionale dell'OCSE, ed anche dei Paesi dell'UE, è di natura territoriale, che si deve fondare essenzialmente su tre principi: lo sviluppo endogeno con la messa in valore delle opportunità d'espansione proprie dei territori; lo sviluppo sostenibile, che concilia efficienza economica, coesione sociale e equilibrio ecologico; una governance più responsabile, organizzata e distribuita a diversi livelli di intervento (nazionale, regionale e locale) come viene sottolineata nel Rapporto Barca (2009).

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Camagni R. (1991), "Technological change, uncertainty and innovation networks: towards a dynamic theory of economic space", in R. Camagni (ed.) *Innovation networks: spatial perspectives*, Belhaven-Pinter, Londra.
- Camagni R. (1995), "Global Network and Local Milieux: Towards a Theory of Economic Space", in Conti S., Malecki E., Oinas P. (eds), *The Industrial Enterprise and its Environment: Spatial Perspective*, Avebury, Aldershot, pp. 195-216.
- Camagni R. (1999), "The City as a Milieu: Applying the Gremi Approach to Urban Evolution", *Révue d'Economie Régionale et Urbaine*, 3, 591-606
- Camagni R., Capello R. (2002). "Milieux Innovateurs and Collective Learning: From Concepts to Measurement", in Acs Z., de Groot H. e Nijkamp P. (eds.), *The Emergence of the Knowledge Economy: A Regional Perspective*, Springer Verlag, Berlino, pp. 15-45
- Camagni R., Capello R. (2002). *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*, Franco Angeli, Milano.
- Camagni R., Maillat D. (2006), *Milieux innovateurs: théorie et politiques*, Economica, Antropos, Paris.
- Camagni R. (2007), *Towards a Concept of Territorial Capital*, ERSA, Cergy-Paris.
- Camagni R., Maillat D., Matteaccioli A. (2004), *Ressources naturelles et culturelles, milieux et développement local*, Editions EDES, Neuchâtel
- Camagni R. (2010), Territorial Cohesion: A Theoretical and Operational Definition, in the European Union, in *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science*, Vol. 9 – N. 1, F. Angeli, Milano.
- Coleman J. S. (1990), *Foundations of social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Commissione europea (2008), Quinta relazione intermedia sulla coesione economica e sociale. Regioni in crescita, Europa in crescita, Bruxelles.
- Dattilo A. (2008), *Fondi strutturali 2007–2013. Politiche comunitarie per la coesione economica e sociale*, CieRre, Roma.

- Harvey A. (2010), *Territorial Cohesion Policy, in the European Union*, in Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science, Vol. 9 – N. 1, F. Angeli Milano.
- Maskell P. (1999), *Social Capital, Innovation and Competitiveness*, in J. Stefen Baron Field and T.
- Putnam R. D. (1993), *Making Democracy Work*, Princeton, University Press.
- Sapir A. et al. (2003), *An Agenda for a Growing Europe. The Sapir Report*, Oxford, University Press; trad. it: *Europa un'agenda per la crescita*, Il Mulino, Bologna 2004.
- Schuller, eds., *Contribution to the “ Social Capital Collection”*, Oxford University Press, Oxford.
- Veltz P.(2002), *Des lieux et le liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Editions de l'Aube.
- Viesti G. Prota F. (2007), *Le nuove politiche regionali dell'Unione europea*. Terza edizione, Il Mulino, Bologna.

<http://www.socialcapitalgateway.org/>

## **ABSTRACT**

### **New regional policy in the OECD and European**

In the seventies the policies of regional economic development, within the OCDE and European, were joined to the correction of economic (growth rates of GDP and income unbalanced) and technique differences and to the inadequate allocations of human, financial, and infrastructural resources.

Regional policies have been based on the following points:

massive financial assistance to the poorest regions (to develop infrastructures and public services);

creating artificial of economic development centres at regional level;

creation ex-nihilo of technological centres;

attempts to keep alive declining industries to protect local employment.

After twenty five years of operations the results have been disastrous, and many countries of the OECD and EU have been questioned, on the usefulness of continuing to adopt them and today it has become oriented towards a new paradigm, even in light of the phenomenon of globalization, that rests on five pillars.

1) Regional policies directed to all regions from poorer to richer.

2) Measures to mobilize all means to put in a position to maximize the opportunities for development of all regions, through the formation of territorial capital, that allows to develop a multiplier of the investment.

3) The central government must ensure the maintenance of the quality of infrastructures, of public services and an environment conducive to the development of enterprises.

4) Posts on the level of infrastructure of intangible nature. These relate to the dissemination of knowledge (education, training) of technology and innovation, measures aimed at the development of social capital; and all measures aimed at protecting environment and to create a framework of the quality of life.

5) A regional policy nationally developed that must be consistent with the policies put in place in regions and cities, with the processes of decentralization of responsibility accompanied by fiscal resources for their implementation.

The objective of this research is to analyze, at first, some aspects of these new pillars aimed at overcoming regional economic, technical and infrastructural disparities and to ensure sustainable development promoting new methods and practices of strategic techniques in innovations oriented in cohesion and in regional competitiveness, through an integration process of economic, social, cultural and environmental activities. In second instance, this research is focused on a distinctive feature of the new EU regional policy, which, compared to the new regional policy of the OCED, is stretched out towards a regional economy based on knowledge, technological innovation and on R & D (Lisbon Agenda 2000, the Copenhagen Process and the Lisbon Treaty 2007), and it requires the creation of an environment, an institutional framework that enhances human capital, training and lifelong learning, promoting links between business and universities, with financial markets and other technological partners.

