

INTRODUZIONE AL TEMA

di *Patrizia Messina e Giancarlo Corò*

Negli ultimi anni il dibattito sullo sviluppo economico ha dedicato sempre più attenzione al ruolo delle istituzioni e alla rilevanza della regolazione politica nello spiegare i differenziali di crescita fra Paesi e regioni (Acemoglu e Robinson, 2013; Rodrik, 2011). Le ragioni di questo ritorno ai temi istituzionali dello sviluppo sono diverse. Innanzitutto perché le risorse fondamentali per la competitività – *in primis* capitale umano e ricerca, ma anche ambiente, integrazione sociale e funzionamento delle infrastrutture materiali e immateriali, quali giustizia, amministrazione, sicurezza – hanno carattere di bene comune, la cui produzione richiede, perciò, specifiche capacità istituzionali. In secondo luogo perché, a fronte di una crescente mobilità spaziale delle imprese e dei fattori produttivi, le istituzioni – intese come dispositivi di regolazione formale e informale dell’azione collettiva – presentano invece condizioni di difficile trasferibilità e di lento cambiamento. L’effetto di questa combinazione fra mobilità dei fattori e vischiosità delle istituzioni accentua la rilevanza del territorio quale base elettiva per le imprese più dinamiche, penalizzando, per contro, le aree con dotazioni istituzionali di minore qualità. In altri termini, le disparità regionali nei livelli di sviluppo tendono ad accentuarsi in conseguenza delle diverse capacità istituzionali, in quanto imprese e capitale umano più qualificato tendono a convergere nelle aree già meglio dotate, contribuendo così non solo a un maggior sviluppo economico, ma anche alla stessa crescita di qualità istituzionale.

Questo dibattito si collega alle analisi svolte in Italia ancora negli anni Ottanta e focalizzate sulla “regolazione sociale del mercato” (Bagnasco, 1988; Trigilia, 1986). Se tali analisi avevano inizialmente attribuito un ruolo minore agli attori politici, si è via via fatta strada una maggiore consa-

pevolezza della rilevanza giocata anche dai fattori istituzionali nel favorire o meno le dinamiche di sviluppo di un territorio. La ricerca comparata per contesti (Messina, 2001; 2012; Burrioni, 2001; Baccetti e Messina, 2009) ha messo in luce, a questo riguardo, differenze rilevanti dei modi di regolazione dello sviluppo locale, sottolineando il peso esercitato, ancora oggi, dall'eredità delle culture politiche, creando differenze che possono essere sintetizzate nella diversa capacità dei contesti locali e regionali di legittimare politiche di regolazione dello sviluppo in senso strategico.

Il dibattito sembra ancora oggi oscillare fra chi sostiene la centralità dell'autoregolazione comunitaria dello sviluppo, sulla scia delle esperienze maturate nei distretti industriali, e chi invece ritiene importante focalizzare l'attenzione sulla necessità di leggere i processi di sviluppo di un territorio in modo integrato, analizzando la stretta relazione tra modi di regolazione e modi di sviluppo, con particolare riguardo alle specifiche interazioni tra economia, società e politica che caratterizzano il contesto regionale. In questa prospettiva è possibile cogliere la rilevanza dell'azione politica di regolazione, soprattutto come capacità di risposta dei sistemi produttivi regionali ai momenti di crisi. È infatti soprattutto nei periodi di crisi strutturale, come quella che stiamo attraversando, che le dimensioni politiche e istituzionali diventano più rilevanti, ed è possibile mettere meglio in luce i punti di forza e di debolezza di specifici modi di regolazione dello sviluppo regionale che necessitano, come nel caso del Veneto, di una profonda trasformazione.

In tale prospettiva, abbiamo dunque voluto concentrare l'attenzione della rivista sul tema delle politiche integrate per lo sviluppo regionale. L'obiettivo che ci siamo proposti di raggiungere è duplice.

Innanzitutto, con il contributo di Patrizia Messina si è cercato di evidenziare la rilevanza di un adeguato processo di riforma delle istituzioni locali come fattore di sviluppo, mostrando come i Paesi che in Europa hanno proceduto per tempo alla razionalizzazione della struttura amministrativa sul territorio, sono anche quelli che hanno mostrato più alti tassi di crescita e una maggiore competitività nel lungo periodo. Questo tema viene affrontato anche dal contributo di Paolo Gurisatti con riguardo al governo dell'"area vasta" del Veneto Centrale, che deve scontare gli effetti prodotti da un modo spontaneo di regolazione che ha favorito il localismo e la frammentazione amministrativa.

In secondo luogo l'attenzione è stata spostata su alcune strategie di *policy* per le aree periferiche, com'è il caso della *Strategia Nazionale per le Aree Interne* (contributo di Marco Bassetto), ma anche il caso di piccoli comuni, come quello di Castel del Giudice (Molise), in grado di esprimere progettualità strategica grazie alla presenza di una classe dirigente in grado

di attivare processi virtuosi, perseguendo una visione strategica per lo sviluppo del territorio (contributo di Angelo Belliggiano, Maria Calabrese e Corrado Ievoli).

In tutti i casi, sia per il governo delle “aree vaste” sia per le aree periferiche, diventa importante cogliere un cambiamento nello stile di *governance* che vede un ricorso crescente a pratiche partecipative nel processo decisionale (contributo di Giulio Mattiazzi, Vito Garramone, Lucia Lancerin e Francesco Musco) ricombinando in modo nuovo Stato, Mercato e Comunità, grazie ad azioni di partecipazione pubblica che, se adeguatamente coordinate, possono incidere in modo innovativo sui modi di regolazione dello sviluppo di un territorio.

La convinzione che la capacità istituzionale, in termini di adeguatezza, efficacia e innovazione, risulti essere oggi un fattore sempre più rilevante per lo sviluppo regionale, è stata fatta propria dalle stesse politiche europee di sviluppo regionale che, nella programmazione 2014-2020, prevedono un investimento significativo per il potenziamento della “capacità istituzionale” delle Regioni, soprattutto in termini di formazione delle risorse umane¹ e sviluppo di una classe dirigente in grado di realizzare ambiziosi disegni di riforma.

In questa prospettiva, dobbiamo riconoscere che la politica di riordino istituzionale avviata in Italia con la “Riforma Delrio” (legge 56 del 7 aprile 2014, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*), intendeva affrontare un tema di grande rilevanza per il Paese, ridisegnando confini e competenze dell’amministrazione locale. Obiettivo di questa legge di riordino è attuare una semplificazione dell’architettura del governo locale per migliorarne l’efficacia, con un’articolazione del governo locale su due soli livelli, Comune e Regione, e con un livello intermedio di governo funzionale di “area vasta”, realizzabile anche attraverso Unioni di comuni che tendono a sostituire la vecchia Provincia.

L’implementazione sul territorio del riordino territoriale viene demandato alle Regioni. Il successo della *policy* dipenderà quindi dalla capacità e dalla volontà dei diversi governi regionali di utilizzare questo strumento come opportunità per favorire la competitività regionale, piuttosto che come mero adempimento amministrativo. Possiamo tuttavia già individuare, insieme all’opportunità di ridefinire l’assetto istituzionale per il governo

¹ A questo riguardo si veda il Programma Operativo Regionale (Por) del Fondo Sociale Europeo (Fse) del Veneto che nella programmazione 2014-2020 prevede un’assegnazione di sette milioni di euro per il potenziamento della “capacità istituzionale”.

locale secondo criteri di maggiore o minore aderenza ai bisogni dei territori (Vandelli, 2014), anche alcune trappole che è bene mettere subito in luce e che potranno essere meglio evidenziate con la ricerca sul campo.

In primo luogo l'ambiguità con cui viene definito l'ambito di governo intermedio di "area vasta", tradizionalmente attribuito al livello di governo provinciale: da un lato pensato come ambito di governo funzionale di secondo livello, ovvero come rete intercomunale, ma dall'altro ancora prigioniero, di fatto, di una concezione giuridico-amministrativa di tipo gerarchico, che comporta il mantenimento dei vecchi confini amministrativi delle Province. Questa contraddizione è ancor più evidente dopo l'esito del *referendum* costituzionale che ha lasciato in vigore le Province, di cui, alla luce della "Riforma Delrio", devono ora essere ridisegnate le competenze. Questo limite è ancora più pesante nel caso delle Città metropolitane, definite anche queste a partire dai confini amministrativi delle Province delle città capoluogo di regione, con evidenti problemi di inadeguatezza tra funzioni e reti di servizi metropolitani, da un lato, e ambito territoriale di riferimento dall'altro.

In secondo luogo, con riferimento al governo di "area vasta" e all'emergere su scala europea di progetti di *soft space* e aree funzionali nella ridefinizione di questi confini amministrativi, la "Riforma Delrio", se ben indirizzata, potrebbe costituire una delle più importanti politiche per lo sviluppo regionale, offrendo l'opportunità storica di fornire risposte adeguate al problema del non allineamento tra i confini amministrativi delle istituzioni locali e i fenomeni socio-economici che attraversano il territorio. I criteri e i modi con cui viene definito questo *rescaling* istituzionale dal legislatore nazionale e con cui queste stesse direttive vengono poi applicate a livello regionale, sono pertanto di particolare interesse e meritano un'analisi accurata in chiave comparata, poiché sembrano mancare, di fatto, parametri e metodologie in grado di indirizzare in senso strategico il riordino istituzionale per le "aree vaste" su basi funzionali.

Rimane perciò la convinzione che il tema della riforma delle istituzioni locali – a partire dal riassetto amministrativo dei Comuni – diventerà sempre più importante nelle politiche per rilanciare lo sviluppo in Italia e in Veneto. In particolare, ampliare lo spazio delle politiche strategiche oltre gli attuali confini comunali avrebbe il pregio di attrarre più risorse per progetti di sviluppo e, insieme, creare nuove condizioni per processi di formazione e selezione della classe dirigente regionale.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu A. e Robinson J. (2013). *Perché le Nazioni falliscono. Alle origini di potenza, prosperità, e povertà*. Milano: Il Saggiatore.
- Baccetti C. e Messina P., a cura di (2009). *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*. Torino: De Agostini-Liviana.
- Bagnasco A. (1988). *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*. Bologna: il Mulino.
- Burroni L. (2001). *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Messina P. (2001). *Regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*. Torino: Utet.
- Messina P. (2012). *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*. Padova: Padova University Press.
- Rodrik D. (2011). *La globalizzazione intelligente*. Roma-Bari: Laterza.
- Triglia C. (1986). *Grandi partiti, piccole imprese. Comunisti e democristiani nelle regioni a economia diffusa*. Bologna: il Mulino.
- Vandelli L. (2014). *Il sistema delle autonomie locali*. Bologna: il Mulino.