

**FEDERALISMO E CRESCITA:
È POSSIBILE
UNA RELAZIONE VIRTUOSA?**

a cura di
Stefania Lorenzini
Roberta Rabellotti



44 Scienze
Regionali

**Associazione
italiana
di scienze
regionali**

FrancoAngeli

Scienze regionali

Collana dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)

L'Associazione Italiana di Scienze Regionali, con sede legale in Milano, è parte della *European Regional Science Association* (ERSA) e della *Regional Science Association International* (RSAI) e cura per queste la raccolta ed il versamento delle rispettive quote associative.

L'AISRe rappresenta un luogo di confronto tra studiosi di discipline diverse, di ambito accademico e non, uniti dal comune interesse per la conoscenza e la pianificazione dei fenomeni economici e territoriali.

Per statuto, l'AISRe promuove la diffusione delle idee sui problemi regionali e, in generale, sui problemi sociali ed economici aventi una dimensione spaziale.

Questa collana presenta monografie e raccolte di saggi, prodotte dagli apporti multidisciplinari per i quali l'AISRe costituisce un punto di confluenza.

Per il triennio 2008-2010 il *Consiglio Direttivo* è costituito da:

Anselmi Francesco Antonio, Bellini Nicola, Borri Dino, Bramanti Alberto, Brunetta Grazia, Calafati Antonio, Capello Roberta, Capuano Giuseppe, Ferlaino Fiorenzo, Fistola Romano, Gorla Gianluigi (Presidente), Percoco Marco (Tesoriere), Rabellotti Roberta, Resmini Laura (Segretario), Salone Carlo. *Revisori dei conti*: Fratesi Ugo, Mariotti Ilaria, Murano Chiara.

**FEDERALISMO E CRESCITA:
È POSSIBILE
UNA RELAZIONE VIRTUOSA?**

a cura di
Stefania Lorenzini
Roberta Rabbellotti

Associazione italiana
di scienze regionali

FRANCOANGELI

La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno di:



Progetto grafico della copertina: Studio Tandem, Milano
In copertina: Ad. e M.P. Verneuil, *Kaleidoscope Ornaments Abstrait*, Ed. Albert Levy, 1925
Orsa Maggiore, 1990

Copyright © 2010 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

Indice

Introduzione <i>Stefania Lorenzini e Roberta Rabellotti</i>	7
Parte I Il federalismo	
Federalismo fiscale e sviluppo regionale nella prospettiva delle regioni del Nord <i>Giorgio Brosio e Stefano Piperno</i>	27
La questione settentrionale: una lettura in chiave economico territoriale <i>Alberto Bramanti</i>	51
Metodi di stima del fabbisogno degli enti locali nel quadro del federalismo fiscale <i>Claudia Ferretti, Stefania Lorenzini e Giulia Peruzzi</i>	85
Federalismo fiscale, dinamica della spesa in conto capitale e processi di interazione spaziale: alcune evidenze empiriche <i>Giuseppe Di Giacomo e Fabio Mazzola</i>	125
Il governo regionale e provinciale in Italia e in Europa <i>Fiorenzo Ferlaino e Paolo Molinari</i>	151
Parte II La crescita regionale e le sue determinanti	
Indivisibilità, sinergie e prossimità: un approccio multidimensionale alle economie di agglomerazione <i>Roberta Capello</i>	183
Localizzazione ed esternalità di conoscenza: il ruolo della mobilità degli inventori tra imprese e sul territorio <i>Stefano Breschi, Camilla Lenzi, Francesco Lissoni e Andrea Vezzulli</i>	205

Reti sociali e diffusione della conoscenza nei <i>cluster</i>: un modello di simulazione	225
<i>Andrea Morrison, Roberta Rabellotti e Lorenzo Zirulia</i>	
Crescita e convergenza nelle regioni dell'Unione Europea: quanto conta lo spazio?	247
<i>Giovanni Guastella e Francesco Timpano</i>	
Divari regionali di disoccupazione in Italia: 1995-2007	267
<i>Roberto Basile, Alessandro Girardi e Marianna Mantuano</i>	
Le determinanti degli investimenti diretti esteri: un approccio regionale	295
<i>Laura Casi e Laura Resmini</i>	
La misurazione del benessere. La Toscana in una graduatoria nazionale ed europea	323
<i>Simone Bertini, Leonardo Ghezzi, Maria Luisa Maitino, Stefano Rosignoli e Nicola Sciclone</i>	

Introduzione¹

Stefania Lorenzini² e Roberta Rabellotti³

1. Premessa

Questo volume raccoglie una selezione tra i più di 200 contributi presentati alla XXX Conferenza Scientifica Annuale dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali che si è tenuta nel settembre 2009 a Firenze. Il titolo della Conferenza era “*Federalismo, integrazione europea e crescita regionale*” e in questo volume abbiamo voluto focalizzarci soprattutto su un aspetto che ci è sembrato di grande interesse dal punto di vista scientifico, oltre che di grande attualità: il legame tra federalismo e crescita regionale.

Inaspettatamente, questo è un tema relativamente poco studiato nella letteratura e poco discusso nel dibattito politico. Infatti, quando si parla di federalismo lo si descrive spesso come un gioco a somma zero nel quale necessariamente se qualcuno guadagna, qualcun altro deve perdere e quindi l'attenzione va prevalentemente a questioni di redistribuzione e di equità. Se invece si assume una prospettiva diversa, una prospettiva di sviluppo in base alla quale il federalismo può rappresentare un'opportunità per generare crescita, allora i temi sui quali concentrarsi sono diversi da quelli tradizionalmente ampiamente studiati e discussi.

Nell'ipotesi di un federalismo virtuoso vanno approfonditi i canali attraverso i quali la crescita potrebbe avvenire e quindi dal punto di vista dell'analisi, va favorita una *cross-fertilisation* tra due filoni di letteratura che normalmente rimangono separati: gli studi sul federalismo e quelli sulla crescita a livello regionale e sulle sue determinanti. Questa è la prospettiva di questo volume nel quale abbiamo voluto raccogliere, nelle due parti delle

¹ Le autrici desiderano ringraziare Giovanni Maltinti per il prezioso contributo nella stesura dell'introduzione e nella realizzazione di questo volume. Inoltre, si ringraziano Patrizia Ponticelli e lo staff dell'IRPET per il lavoro editoriale di revisione del testo.

² IRPET - Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana.

³ Università del Piemonte Orientale.

quali si compone, alcuni dei contributi presentati alla conferenza di Firenze sui temi del federalismo, affiancandoli a una serie di contributi che analizzano alcuni importanti fattori della crescita a livello regionale: il capitale umano, le economie esterne, l'occupazione, gli investimenti diretti esteri.

Nel prossimo paragrafo si propongono quindi alcune riflessioni sul legame tra il federalismo e la crescita, presentando alcuni dei contributi che si trovano in letteratura su questo tema ed introducendo alcune riflessioni sulla realtà italiana. Nel paragrafo 3 si introduce il concetto di capitale territoriale attraverso il quale si identificano le determinanti della crescita regionale, alcune delle quali sono oggetto di approfondimento nella seconda parte del libro. Segue un paragrafo nel quale s'illustra brevemente il contenuto dei diversi contributi che compongono il volume, fornendo al lettore una guida alla lettura. L'introduzione termina con alcune considerazioni sul legame tra federalismo e crescita regionale.

2. Federalismo e crescita: una *liaison* possibile?

L'Italia sta imboccando, o dice di voler imboccare, la strada del federalismo. Di fronte a questa scelta, che è assunta nella fase storica di maggior rallentamento/declino economico del paese, da molte parti si suggerisce di riflettere su una domanda chiave: ce lo possiamo permettere? Diversi pareri autorevoli sono stati espressi in senso negativo. Una riforma istituzionale di questa portata rischierebbe, secondo questo filone di pensiero, di essere un lusso che comporterebbe un onere economico non sostenibile in un momento in cui la crescita economica italiana è mediamente prossima allo zero.

C'è un'ulteriore caratteristica del nostro paese che viene spesso evocata per sostenere la difficile applicazione di un modello federalista, ovvero l'esistenza di forti differenze di livelli di reddito e di sviluppo fra le diverse parti d'Italia. Lo sforzo di tenere insieme realtà così diverse sarebbe, in sostanza, troppo elevato.

A ben vedere, le argomentazioni precedenti possono essere utilizzate anche al contrario, cioè per mostrare la necessità di adottare proprio in questo momento storico un modello di organizzazione dello stato con maggiore grado di autodeterminazione.

Partiamo dalla seconda considerazione, cioè dall'ampiezza dei differenziali di sviluppo. Oggi non sappiamo che cosa succederebbe in un paese federalista, ma sappiamo per certo che cosa è successo in un paese centralista: il centralismo e l'intervento straordinario nel Mezzogiorno finanziato in larga parte dal Centro Nord (per una misura pari a diversi punti percentuali del PIL nazionale) non hanno attenuato in nessun modo, in una prospettiva

di almeno mezzo secolo, il divario Nord-Sud. Il centralismo, quindi, ha fallito nell'obiettivo del riequilibrio, anzi ha peggiorato la situazione pre-repubblicana quando fu decisa l'istituzione delle regioni a statuto speciale che hanno costituito uno strumento da un lato incapace di generare lo sviluppo a Sud (con un decentramento senza responsabilizzazione) e dall'altro capace di creare privilegi e iniquità, sia nel Sud sia nel Nord.

Non dobbiamo rimpiangere il centralismo, quindi. Peraltro, un modello federalista potrebbe fare di meglio? La svolta federalista potrebbe rappresentare uno *shock* capace di risvegliare potenzialità sopite e di far imboccare al paese un nuovo sentiero di crescita? La risposta dipende da molti fattori fra i quali il più importante forse è il seguente: cosa si intende per federalismo? In teoria un assetto istituzionale con maggiore decentramento significa maggiore autonomia nella individuazione dei livelli e della tipologia dei servizi pubblici da fornire, maggiore responsabilizzazione nel loro finanziamento, maggiore capacità quindi di individuare meriti e responsabilità degli amministratori e di conseguenza, maggiore opportunità di premiarli o sanzionarli.

Tuttavia in Italia il dibattito politico-culturale che questa riforma sta suscitando si è quasi esclusivamente focalizzato sulla questione redistributiva: chi spinge per il federalismo immagina di poter trattenere nelle regioni di origine una maggior quota del gettito fiscale localmente riscosso, mentre le regioni che da questa innovazione rischiano di peggiorare la loro situazione tentano di aver garantito che le risorse destinate alla perequazione non diminuiscano. Realisticamente si può supporre che i primi siano meno numerosi dei secondi, anche se la loro influenza politica è più che proporzionale al loro numero. L'atteggiamento di prudenza, quando anche non di diffidenza, nei confronti del federalismo è, infatti, ancora probabilmente prevalente in un paese che, nonostante la scomparsa dei partiti che hanno per molto tempo rappresentato politicamente queste ideologie, è ancora oggi molto legato alla visione cattolica e a quella socialista della società. Per motivi e presupposti diversi entrambi questi approcci sono più favorevoli all'attenuazione delle differenze piuttosto che alla loro "valorizzazione".

E di questo *mainstream* sembra aver tenuto conto la Legge 62/2009 (Delega per l'attuazione del federalismo) che sembra più orientata al criterio della perequazione che a quello della valorizzazione dell'autonomia regionale e locale, come ben illustrato dal lavoro di Brosio e Piperno in questo volume. Come osservano gli autori: "[...] *anche se è prematuro sbilanciarsi su quale sia il percorso più probabile, la rilevanza data dalla legge al finanziamento attraverso compartecipazioni piuttosto che con tributi autonomi e alle garanzie sui LEP e sul finanziamento delle funzioni fonda-*

mentali degli enti locali [...] lascia trasparire una prevalenza del modello orientato alla solidarietà e alla redistribuzione” (Brosio e Piperno: 50).

A nostro parere, un federalismo tutto orientato dal fabbisogno e dalla perequazione potrebbe veramente essere poco sostenibile in un momento in cui le risorse pubbliche disponibili sono sempre meno e inoltre le proiezioni demografiche ci segnalano in prospettiva fabbisogni crescenti sia nelle regioni già oggi ad alto *welfare* che in quelle meridionali che saranno investite nei prossimi anni dal processo d’invecchiamento. Considerati i costi di transazione, le duplicazioni fra competenze centrali e regionali che si creeranno inevitabilmente (in una serie di materie che oggi si stima produrranno una spesa per circa 133 miliardi di euro⁴), oltre alla naturale tendenza ad allinearsi verso gli standard delle regioni più dotate di servizi, non è difficile immaginare un percorso poco sostenibile.

Allora niente federalismo per l’Italia? Non è detto, perché c’è un’altra via possibile da percorrere: quella del federalismo come fattore di sviluppo regionale e quindi anche di crescita nazionale. Superando la storica impostazione di Musgrave (1959) secondo il quale solamente la funzione allocativa può essere affidata agli enti decentrati mentre le funzioni distributive e di sviluppo sono esclusive del governo centrale, possiamo immaginare che in un sistema decentrato, realizzato con un sistema federale ma anche con un forte livello di autogoverno, operino due distinti effetti: quello di rendere più *efficace* il settore pubblico, avvicinando le esigenze del sistema produttivo al decisore pubblico regionale (che è meglio in grado, rispetto allo stato centrale, di percepire le potenzialità endogene del sistema), secondo una rilettura estensiva dell’impostazione del federalismo classico, à la Oates, (1999) e quello di rendere più *efficiente* il sistema stesso, attraverso l’operare di meccanismi di concorrenza orizzontale e con un miglior funzionamento dei mercati.

Riguardo all’efficacia, il punto di forza dei sistemi decentrati è la possibilità di garantire maggiore aderenza dell’offerta di servizi pubblici rispetto alla domanda, in altre parole alle preferenze e alle necessità espresse dalla comunità regionale oltre che alle vocazioni e alle specializzazioni dei territori. Una strategia di sviluppo regionale basata su un settore (ipotizziamo i beni culturali, oppure l’alta tecnologia) potrebbe essere sostenuta da interventi trasversali a livello regionale e locale, come la formazione, l’istruzione, la ricerca, i servizi alle imprese, la sanità, il sociale. Si può osservare che un maggior livello di decentramento può rappresentare “*un vantaggio dinamico nel senso che le funzioni di spesa affidate al governo sub-nazionale hanno un effetto sulla crescita economica superiore di quel-*

⁴ Commissione di studio per il federalismo, Ministero dell’Economia 2010.

lo ottenibile da un sistema centralizzato” (Stornaiuolo, 2005: 104). In questa chiave può essere interpretata l’osservazione secondo la quale “[...] *in a system of competitive federalism, sub-federal jurisdictions can experiment with new economic policies in a decentralized fashion [...] Federalism and decentralization lead to a higher innovative capacity of the political system*” (Feld e Dede, 2005: 6). Nella stessa direzione sembrano andare anche le raccomandazioni (in realtà rivolte soprattutto ai paesi in via di sviluppo) della Banca Mondiale a procedere al decentramento per promuovere lo sviluppo.

In quest’ottica si possono inscrivere i tentativi (sporadici) di alcune regioni (ad esempio la Toscana in tema di beni culturali, la Lombardia in tema d’istruzione) di procedere verso quello che in genere si definisce “federalismo asimmetrico” che sulla base dell’art. 116 della Costituzione prevede la possibilità di avere ulteriori spazi di autonomia in alcune materie. Questi interventi, rivolti a promuovere uno sviluppo regionale “specializzato” (che potrebbe ricordare la specializzazione funzionale delle grandi città francesi), in un sistema federalista potrebbero essere finanziati anche attraverso livelli aggiuntivi di prelievo locale.

Per quanto riguarda invece il miglioramento dell’efficienza, si potrebbe ottenere attraverso una maggiore responsabilizzazione dei governi regionali rispetto ai risultati ottenuti con le risorse disponibili, resa ancora più forte da meccanismi di “concorrenza orizzontale” con le regioni vicine. Questo potrebbe avere effetti positivi sia nella produzione dei servizi pubblici (le esperienze internazionali richiamate dal lavoro di Brosio e Piperno dimostrerebbero una tendenza alla convergenza fra livelli dei servizi in presenza di decentramento), sia nella creazione di un sistema infrastrutturale adeguato (si veda a questo riguardo il lavoro di Di Giacomo e Mazzola secondo i quali il potenziamento della spesa di investimento è la grande opportunità del federalismo), sia, infine, nella possibilità di far funzionare meglio il mercato secondo l’approccio di Weingast (1995), cioè riducendo il fenomeno dell’incidenza eccessiva delle rendite.

Evidentemente l’effetto combinato della maggiore efficacia delle politiche pubbliche, unito a quello della loro maggiore efficienza dovrebbe, riducendone i costi e aumentandone le opportunità, migliorare la competitività del sistema produttivo regionale.

Infine, le regioni in un sistema decentrato nel quale le normative statali non fossero eccessivamente vincolanti sulle scelte tributarie autonome degli enti decentrati e una volta che il tabù ideologico nei confronti delle imposte (dovrebbe prevalere un approccio selettivo più che un taglio indiscriminato) lasciasse lo spazio ad una valutazione più laica del problema, potrebbero iniziare ad utilizzare la politica fiscale come strumento di politica economi-

ca. Una volta che gli enti decentrati considerassero infatti la fiscalità non più un faticoso e impopolare metodo per coprire le spese ma uno strumento di governo capace di influire sullo sviluppo territoriale, come sulla salvaguardia e la valorizzazione del territorio, la politica fiscale potrebbe essere utilizzata per sostenere segmenti del sistema produttivo e del territorio regionale ad imboccare percorsi di sviluppo originali e promettenti. Inoltre, una politica fiscale decentrata potrebbe fare meglio di quanto abbia fatto finora la lenta e inefficace macchina tributaria centrale per colpire le posizioni di rendita che si sono storicamente formate sia nel settore immobiliare sia in quello delle concessioni dei beni demaniali.

Un processo di crescita dal basso, quindi, stimolato da una politica selettiva, sia di spesa sia di entrata, e realizzato partendo dai punti di forza delle singole regioni potrebbe da un lato creare le risorse necessarie per finanziare fabbisogni crescenti di spesa pubblica e dall'altro anche contribuire a selezionare una classe politica e dirigente più incentivata e capace di formulare e realizzare strategie basate sulla valorizzazione delle risorse endogene.

In sostanza, come evidenziato da Ferlaino e Molinari: “[...] *un territorio è un sistema complesso all'interno del quale il problema principale è quello della governance, vale a dire l'incremento della qualità territoriale complessiva, dell'efficienza dei servizi, della capacità di stabilire reti sinergiche fra pubblico e privato, della possibilità di verificare l'efficacia delle politiche. Il federalismo fiscale [...] può essere motore di “responsabilizzazione” dei territori, oppure un elemento di indebolimento dello stato [...] La competitività e la sostenibilità di questo modello di sviluppo dipendono perciò profondamente dalla possibilità di sostenere e promuovere adeguatamente i territori che costituiscono l'elemento di vitalità del paese.*” (Ferlaino e Molinari: 154)

Sulla stessa linea Bramanti in questo volume sottolinea che anche per le regioni settentrionali “... *crescere è più complesso, - richiede più energie e più risorse che nella precedente stagione; in particolare richiede beni pubblici di qualità, una forte alleanza pubblico-privato, mercato e regole, ... ed efficienza nei servizi pubblici*” (Bramanti: 54-55).

Si tratta di una strada interessante ed impegnativa, della quale dovrebbero essere enfatizzati i punti di forza ma allo stesso tempo esorcizzati e neutralizzati i pericoli, primo fra tutti quello della concorrenza orizzontale di tipo “distruttivo” che porterebbe, attraverso una serie concatenata di azioni e reazioni, alla dispersione di tutti i potenziali benefici di un assetto decentrato.

3. Il capitale territoriale e le determinati della crescita a livello regionale

La globalizzazione ha fortemente intensificato la competizione a livello mondiale, non solamente tra imprese ma anche tra territori, siano essi intesi come regioni, sistemi locali, cluster o città, che competono tra loro per attrarre attività economiche. Inoltre, questa competizione tra territori è sempre di più una competizione internazionale.

I territori più competitivi sono quelli che meglio riescono ad adattarsi alla globalizzazione e ad approfittare delle opportunità che questa offre, ottenendo risultati positivi in termini di crescita del reddito, dell'occupazione e del benessere della popolazione. Al contrario, le aree meno competitive soffrono a causa della perdita di attività economiche, della riduzione dell'occupazione e del reddito ed in generale del degrado delle condizioni di vita.

In un importante contributo del 2002 Camagni ha chiarito come la critica di Krugman (1996) al concetto di competitività valga a livello di paesi ma non a livello di territori quali le regioni, i sistemi locali o le città. Infatti, se per i paesi vale il principio ricardiano del vantaggio comparato, per i territori invece la competizione avviene sulla base di vantaggi assoluti, di natura simile ai vantaggi competitivi di Porter (1990 e 2002). Quindi, regioni, sistemi locali e città competono tra loro sulla base delle proprie risorse che sono quelle tradizionali, considerate nei modelli neoclassici, ovvero il capitale, il lavoro, la terra; quelle introdotte nei modelli di crescita endogena come la qualità del capitale umano e la dotazione infrastrutturale ma anche fattori intangibili, derivanti dalle relazioni formali ed informali tra gli attori economici, la cui importanza è al centro della letteratura sullo sviluppo endogeno.

Al fine di tenere conto della specificità e della molteplicità dei fattori tangibili ed intangibili che contraddistinguono i territori e sulla base dei quali questi competono tra loro, è stato introdotto nella letteratura il concetto di capitale territoriale. Inizialmente proposto dall'OECD (2001) è stato successivamente ripreso dalla DG Regio della Unione Europea (European Commission, 2005) che ha evidenziato come ciascuna regione sia caratterizzata da un capitale territoriale diverso dalle altre, sulla base del quale compete e che attraverso adeguate politiche territoriali va sviluppato e rafforzato. L'OECD (2001) ha proposto una lunga lista di fattori che contribuiscono a determinare il capitale territoriale di una regione o di una città: la dotazione di fattori produttivi, la localizzazione geografica ed il clima, la dimensione, le risorse naturali, la qualità della vita, le infrastrutture fisiche

ed economiche, la qualità della forza lavoro, ma anche il capitale sociale e quello relazionale.

Camagni (2009) ha ripreso questo concetto e suggerito una tassonomia utile per meglio definirlo, classificando tutte le sue potenziali fonti sulla base di due dimensioni: la rivalità (beni pubblici, privati ed in mezzo beni di club e beni pubblici impuri) e la materialità (beni fisici, intangibili e beni che hanno caratteristiche sia *hard* che *soft*). In questo modo ha definito una matrice tre per tre nella quale sono contenuti 9 diversi tipi di *asset* che contribuiscono a determinare il capitale territoriale di un'area. I quattro estremi della matrice – elevata e bassa rivalità, beni tangibili ed intangibili – rappresentano fattori tradizionalmente considerati come rilevanti in termini di competitività dei territori: la disponibilità di capitale fisico e umano, le risorse naturali e culturali, le infrastrutture, il capitale sociale. Più innovativi sono invece gli *asset* caratterizzati da rivalità e/o tangibilità intermedia e su alcuni di questi vale la pena di soffermarsi con maggiore dettaglio.

Caratterizzato come un *asset* intangibile con rivalità intermedia è quello che Camagni definisce capitale relazionale e che consiste nelle relazioni bilaterali e multilaterali che si sviluppano tra gli attori dentro e fuori un certo territorio, facilitate dalla prossimità socio-culturale oltre che da quella geografica. Se un capitale sociale esiste nel momento stesso in cui c'è una società ma non necessariamente ha effetti economici positivi⁵, il capitale relazionale è rilevante per i suoi effetti economici, in quanto riduce l'incertezza nei processi decisionali ed innovativi attraverso la socializzazione del processo di accesso e decodificazione dell'informazione, facilita l'azione collettiva e favorisce i processi di *collective learning* (Camagni, 1991). Nell'insieme quindi il capitale relazionale ha un impatto positivo sulle capacità dinamiche dei territori, accrescendone le competenze, la conoscenza, gli *skills* e favorendo il processo d'innovazione. Legate al capitale relazionale e spesso facilitate da questo, sono le reti di cooperazione pubblico/privato, come le alleanze strategiche per la Ricerca & Sviluppo, con l'obiettivo della creazione e della diffusione della conoscenza. Data la rilevanza dei processi relazionali, siano essi di carattere pubblico, privato o misto, sulla crescita dei territori appare importante approfondirne la conoscenza e analizzare le relazioni esistenti tra le diverse possibili strutture e la *performance* economica dei territori. In questa direzione vanno contributi come quelli di Morrison *et al.* e Breschi *et al.* in questo volume, sulla base dei quali si possono costruire politiche di sostegno allo sviluppo del capita-

⁵ Per un'interessante critica del ruolo del capitale sociale e del trust nei distretti industriali, si veda l'analisi storica dei distretti orafi in Gaggio (2007).

le relazionale con maggiori informazioni rispetto ai loro possibili impatti sui livelli di crescita dei sistemi.

Di carattere pubblico sono le economie di agglomerazione tipiche dei sistemi locali come i distretti, i *cluster* e i *milieu* caratterizzati da una forte specializzazione settoriale e che possono assumere caratteristiche *soft* come per esempio nel caso della creazione di una forza lavoro specializzata ma anche più *hard* come nel caso di accesso a servizi specializzati. Dal punto di vista economico le economie esterne hanno effetti sulla riduzione dei costi di transazione e di produzione, sull'efficienza dei fattori produttivi e sulla capacità innovativa dei sistemi. Nel lavoro di Capello in questo volume si evidenzia come per lo studio delle economie di agglomerazione sia necessario considerare oltre alla prossimità settoriale e geografica anche quella socio-cognitiva. Come ben esemplificato da Capello: " [...] *uno studio sulla vicinanza tra due imprese dello stesso settore (o di settori diversi) deve anche tener presente la prossimità cognitiva tra le due imprese, misurata in termini di conoscenza comune, di attitudine alla cooperazione, di apertura a nuove opportunità di interazione sul mercato; tutti questi aspetti assumono peso diverso in diversi settori e un approfondito studio sulle economie di agglomerazione richiede la considerazione di tutte e tre le dimensioni che compongono le economie di agglomerazione*" (Capello: 200). Tale conoscenza approfondita è peraltro alla base di qualunque politica che si proponga di favorire lo sviluppo e lo sfruttamento da parte degli attori economici di economie d'agglomerazione nell'ottica di promuovere la crescita a livello locale.

Nel suo complesso il concetto di capitale territoriale rappresenta quindi un importante passo avanti nell'identificazione dei fattori dai quali dipende la crescita regionale. Alcuni primi tentativi di misurare empiricamente quanto effettivamente i diversi *asset* pesano sono stati effettuati da Camagni e Capello (2009), anche se la applicabilità empirica del concetto è per ora chiaramente limitata dalla scarsa disponibilità di dati. Nell'analisi svolta sulla crescita delle regioni europee, è stato stimato il peso della imprenditorialità (fattore intangibile privato); della creatività (ancora fattore intangibile privato); delle infrastrutture fisiche (fattore pubblico tangibile) e della dipendenza della crescita dalla dinamica delle altre regioni (fattore pubblico *hard* e *soft*). I risultati confermano il ruolo del capitale territoriale: le regioni dove questo è più elevato crescono di più, anche se gli autori concludono che, come ogni altro fattore di produzione, anche il capitale territoriale è soggetto a rendimenti crescenti.

Dal punto di vista delle politiche, gli studi sul capitale territoriale evidenziano l'importanza di interventi di sostegno non solamente allo sviluppo dei fattori tradizionali alla base della crescita dei territori, ma anche di pro-

mozione e facilitazione di economie esterne e di relazioni, partnership, forme di cooperazione tra attori diversi.

4. La struttura del volume

Il volume si compone di due parti: nella prima sono raccolti contributi sul federalismo e nella seconda lavori sulla crescita e sulle sue determinanti. I contributi sul federalismo si occupano di valutare gli effetti e le potenzialità dell'attuazione della riforma federalista così come è delineata dalla L. 42/2009, una riforma sulla quale sia i politici che i cittadini ripongono grandi attese e il cui impatto condizionerà gli scenari futuri del nostro paese, in termini istituzionali e di equilibri della finanza pubblica. Se però da una parte possiamo considerare che la riforma federalista abbia ormai una buona probabilità di realizzazione, dall'altro sono ancora dubbie le sue modalità applicative; è quindi importante provare a prevederne gli effetti a seconda del modello di federalismo che verrà scelto. Nel volume l'attenzione si concentra su come potranno cambiare le relazioni fra i livelli istituzionali del nostro paese, ovvero sulla prospettiva che si possano accentuare le relazioni di concorrenza oppure manifestarsi quelle di complementarità fra i vari sistemi economici. Indirettamente ci si attende che questo possa modificare anche le relazioni fra le varie parti d'Italia, non solo fra Nord e Sud ma anche fra le varie partizioni che le analisi meno tradizionali hanno identificato nel territorio del nostro paese.

Il lavoro di Brosio e Piperno è quello che apre la sezione perché pone un problema fondamentale, dalla soluzione del quale tutti gli altri aspetti dipendono. Ovvero pone il problema di quale federalismo vuole realizzare la riforma istituzionale italiana, in altre parole di quale sia il principio ispiratore della riforma: se l'obiettivo solidaristico o quello della maggiore efficienza del sistema. Da qui si capirà se il federalismo potrà portare vantaggi a tutte le realtà economiche italiane (ovvero se sarà un gioco a somma positiva) in modo da consentire al paese un salto di qualità.

Questo studio rende esplicite quanto saranno diverse le preferenze e le aspettative delle regioni ricche e di quelle povere nei confronti del federalismo e questo ci conduce direttamente al tema approfondito da Bramanti, che dedica il suo capitolo alla "questione settentrionale". Questa non è però soltanto spiegata nelle sue ragioni storico-politiche ed economiche, ma il lavoro ne analizza i principali nodi problematici, proponendo alcune soluzioni possibili nel futuro contesto federalista. L'autore, in particolare, individua tre problemi alla base della questione settentrionale: la troppo bassa produttività e efficacia dei servizi pubblici; la mancanza di infrastrutture e

l'inefficienza di quelle esistenti; la limitata capacità decisionale della pubblica amministrazione. A ciascuna di queste criticità, affrontate nell'ottica di un nuovo rapporto fra stato e regioni settentrionali che si potrebbe realizzare con il federalismo fiscale, si collegano gli altri tre lavori sul federalismo contenuti nel volume.

Quello di Ferretti, Lorenzini e Peruzzi entra nel dettaglio dei meccanismi di finanziamento del sistema di governo decentrato, evocando quindi esplicitamente il primo problema elencato da Bramanti e analizzando le metodologie di stima del fabbisogno standard di spesa fondamentale degli enti locali italiani. È evidente che, con il riferimento ai valori standard, potrà aumentare l'efficienza dei servizi pubblici, grazie all'eliminazione degli sprechi e alla responsabilizzazione degli enti locali. Il lavoro mette in guardia dai rischi che si potrebbero correre, seguendo alla lettera il testo della L. 42/2009, se si scegliessero metodi di standardizzazione non adeguati. La questione delicata, infatti, è standardizzare la spesa riuscendo però a distinguere, da un lato le situazioni d'inefficienza da quelle in cui per scelta si offrono più servizi e/o di migliore qualità (alta spesa) e, dall'altro, le situazioni di efficienza da quelle in cui i servizi offerti sono scarsi e/o scadenti (bassa spesa). Dopo alcune verifiche empiriche delle tecniche di analisi multivariata, il lavoro indica una possibile soluzione alternativa che possa dare una risposta teoricamente corretta ma adeguatamente operativa sul piano della *policy*.

Di Giacomo e Mazzola invece si concentrano sul secondo problema: la questione spinosa delle spese pubbliche in conto capitale che rappresentano un importante volano dello sviluppo ma che negli ultimi anni hanno registrato una forte tendenza alla riduzione. Nel loro studio gli autori, utilizzando la modellistica gravitazionale, inquadrano rischi e opportunità della riforma federalista per capire sotto quali condizioni sarà possibile cogliere l'occasione che il federalismo offre di sfruttare positivamente le relazioni d'interazione spaziale (fra regioni o anche all'interno delle stesse regioni) per rilanciare gli investimenti e, di conseguenza, per dare impulso ai sistemi economici regionali. I risultati raggiunti mostrano un quadro composito d'interazione tra le diverse regioni e ripartizioni che, se da un lato conferma i timori di un aggravamento delle logiche competitive tra le regioni del Sud e quelle del Nord, dall'altra mostra come siano presenti anche delle forme di complementarità delle quali appare opportuno tenere conto nell'attuazione del processo federalista.

Infine, Ferlino e Molinari affrontano il terzo nodo problematico, quello della *governance* che, a seconda dei casi, può diventare un importante fattore di stimolo oppure un grave vincolo allo sviluppo economico. Il federalismo in questo contributo è considerato l'occasione giusta per cambiare

l'organizzazione politica e amministrativa del territorio in modo da ridistribuire le funzioni in modo più razionale fra i vari livelli di governo e stabilire una maggiore interconnessione/cooperazione fra i vari decisori politici. La dinamica delle funzioni delle regioni e delle province e i crescenti processi di intercomunalità hanno reso evidente la necessità di poter contare, a livello meso, di una governance capace di incrementare la qualità complessiva del territorio. In questo nuovo contesto di regionalismo non più istituzionale ma funzionale, l'intervento pubblico potrebbe diventare più incisivo e soprattutto più efficace, cioè capace di soddisfare i bisogni delle famiglie e delle imprese.

La seconda parte inizia con il contributo di Roberta Capello nel quale si propone un nuovo approccio integrato e multidimensionale allo studio delle economie di agglomerazione, considerando tutte le dimensioni che le contraddistinguono: settoriale, socio-culturale, cognitiva e geografica. Il contributo, attraverso una rassegna della letteratura, mostra come dagli anni '70 l'interpretazione delle economie di agglomerazione si sia limitata a considerare due dei tre elementi micro-economici che le caratterizzano: l'indivisibilità e la prossimità fisica, tralasciando le sinergie, nella forma di reti di relazioni che migliorano l'efficienza della produzione. Secondo Capello invece è fondamentale concettualizzare allo stesso momento tutti gli elementi micro per comprendere a fondo i meccanismi, la natura e l'intensità del fenomeno dell'agglomerazione delle attività nello spazio. L'indivisibilità e la prossimità spaziale da sole non sono sufficienti a generare economie di agglomerazione ma ha un ruolo fondamentale anche la dimensione socio-culturale e cognitiva.

Il contributo teorico/concettuale di Capello trova una validazione a livello empirico nel *paper* di Breschi, Lenzi, Lissoni e Vezzulli, i quali, partendo da un esperimento di Jaffe *et al.*, (1993) ed utilizzando dati sulle domande di brevetto (in tre campi tecnologici: chimica organica, farmaceutica e biotecnologie) depositate all'*European Patent Office*, dimostrano che la mobilità degli inventori tra imprese ed aree geografiche ed i legami sociali che esistono tra questi soggetti spiegano in larga parte la distribuzione spaziale dei flussi di conoscenza generati dai loro spostamenti. In altre parole, l'esperimento mostra come la trasmissione di conoscenza tacita non presuppone necessariamente la prossimità spaziale ma piuttosto la prossimità sociale.

Con un approccio ancora diverso, quello del modello di simulazione, Morrison, Rabellotti e Zirulia analizzano i processi di diffusione della conoscenza nei *cluster*, ed in particolare si concentrano sulla relazione esistente tra le caratteristiche strutturali delle reti sociali e la loro capacità di diffondere la conoscenza sia all'interno dei *cluster* che al loro esterno. Un

aspetto interessante analizzato nel modello è il ruolo che i legami fra le imprese del *cluster* e le imprese esterne ad esso possono svolgere nella diffusione della conoscenza. In particolare ci s'interroga sul ruolo delle imprese leader fortemente collegate con attori esterni al *cluster*. Sull'impatto che queste imprese possono avere sulle prospettive di crescita dei *cluster* la letteratura risulta essere divisa tra il ruolo positivo dei *gatekeeper* come canali per accedere alla conoscenza esterna e quello invece negativo delle *external star* che privilegiano i contatti con l'esterno a scapito di quelli interni. Il contributo del *paper* di Morrison e colleghi consiste nell'elaborazione di un modello che consente di valutare i meriti e le conseguenze di possibili diverse strutture di legami sulla dinamica conoscitiva di un *cluster*. Il risultato principale del modello è che le relazioni esterne migliorano la dotazione di conoscenza nei cluster più deboli mentre nei cluster dove la dotazione iniziale di conoscenza è più elevata i legami con l'esterno tendono a sostituirsi ai legami interni e quindi il loro ruolo è molto più ridotto. In conclusione secondo gli autori, una maggiore conoscenza delle dinamiche relazionali tra attori all'interno dei sistemi territoriali consente di meglio comprendere e prevedere le implicazioni e le conseguenze d'interventi che sostengono l'apertura di tali sistemi e la creazione di *network* con attori esterni.

Il lavoro di Guastella e Timpano si propone di investigare il processo di crescita e convergenza nelle regioni dell'Unione Europea allargata. La loro attenzione si rivolge in particolare alla presenza di esternalità positive, dovute a *spillover* di conoscenza o più in generale ad economie di agglomerazione, che rimangono fortemente localizzate. Nel lavoro gli autori stimano diversi possibili modelli d'interconnessioni tra le regioni, attraverso le quali avviene il processo di diffusione delle esternalità. Per tenere in considerazione il ruolo dei fattori di agglomerazione sono costruite matrici che, al posto di misurare la contiguità con una semplice codificazione binaria, sono ispirate ai modelli gravitazionali, ipotizzando che l'intensità stessa degli *spillover* tra due regioni confinanti sia funzione positiva delle masse delle medesime regioni e funzione negativa della distanza che le separa. I risultati evidenziano che le esternalità non si diffondono in modo omogeneo ma si concentrano piuttosto nelle zone centrali dell'UE, ostacolando quindi il processo di convergenza delle regioni periferiche. Gli autori quindi concludono che da un punto di vista di *policy*, l'obiettivo dello sviluppo economico e della crescita della produttività nelle regioni meno sviluppate potrebbero non essere sufficienti o non garantire i risultati sperati a causa dell'assenza di coesione territoriale.

Il lavoro econometrico di Basile, Girardi e Mantuano rappresenta un interessante contributo alla comprensione delle dinamiche dei tassi di disoc-