

TESI | Territori
Economie
Società
Istituzioni

paper

01
2022

Territori e divari di sviluppo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nelle politiche comunitarie: alcune considerazioni sul metodo
Regional disparities in the National Recovery and Resilience Plan and in European policies: some reflections

di Aurora Cavallo e
Giovanni Cannata



CENTRO STUDI DELLE
CAMERE DI COMMERCIO
GUGLIELMO TAGLIACARNE



Università telematica delle
Camere di Commercio Italiane

TESI | Territori
Economie
Società
Istituzioni

paper

**Territori e divari di sviluppo nel Piano Nazionale di
Ripresa e Resilienza e nelle politiche comunitarie: alcune
considerazioni sul metodo**
***Regional disparities in the National Recovery and
Resilience Plan and in European policies: some reflections***

di Aurora Cavallo e Giovanni Cannata

01
2022



CENTRO STUDI DELLE
CAMERE DI COMMERCIO
GUGLIELMO TAGLIACARNE



Università telematica delle
Camere di Commercio Italiane

Consiglio Scientifico: Giuditta ALESSANDRINI, Carla BARBATI, Giovanni CANNATA, Roberta CAPELLO, Anna CARBONE, Marco CUCCULELLI, Gaetano Fausto ESPOSITO, Antonella FERRI, Mariangela FRANCH, Claudio LEPORELLI, Alberto MATTIACCI, Lella MAZZOLI, Mario MORCELLINI, Maurizio VICHI, Giuliano VOLPE, Roberto ZELLI

Comitato Editoriale: Simona ANDREANO, Isabella BONACCI, Aurora CAVALLO, Paola COLETTI, Stefania FRAGAPANE, Laura MARTINIELLO, Andrea MAZZITELLI, Alessandra MICOZZI, Vittorio OCCORSIO, Francesco Maria OLIVIERI, Giulio PICCIRILLI (coordinatore), Marco PINI, Luca POTI', Alessandro RINALDI

Direzione Scientifica: Giovanni CANNATA (Rettore Universitas Mercatorum) e Gaetano Fausto ESPOSITO (Direttore Generale Centro Studi Tagliacarne)

Segreteria di Redazione: Annamaria JANNUZZI

Grafica della copertina e impaginazione: GIAPETO EDITORE srl con socio unico - Centro Direzionale Is. F2 - Napoli

Direttore Responsabile: Giovanni CANNATA e Gaetano Fausto ESPOSITO

Le linee editoriali congiunte Centro Studi Tagliacarne e Universitas Mercatorum

TESI (Territorio, Economia, Società, Istituzioni). *Instant Paper*, pubblicazione su blog con preliminare esame di coerenza; **TESI** (Territorio, Economia, Società, Istituzioni). *Paper*, pubblicazione aperiodica priva di codifica caratterizzata da referaggio one side blind;

TESI (Territorio, Economia, Società, Istituzioni). *Discussion Paper*, pubblicazione aperiodica, dotata di ISBN rilasciato da Universitas Mercatorum, che viene pubblicata previo doppio referaggio blind;

TEMI (Territorio, Economia, Mercati, Istituzioni): raccoglie contributi teorici e analitici su call for papers tematici affini alle tematiche legate alla comunità scientifica di Universitas Mercatorum e del Centro Studi Tagliacarne.

L'opera comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate (se non espressamente autorizzate) le riproduzioni in ogni modo e forma e la comunicazione (ivi inclusi a titolo esemplificativo ma non esaustivo: la distribuzione, l'adattamento, la traduzione e la rielaborazione, anche a mezzo di canali digitali interattivi e con qualsiasi modalità attualmente nota o in futuro sviluppata) a fini commerciali. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni qui esposte. Si autorizza la riproduzione a fini non commerciali e con citazione della fonte.

Siti di distribuzione della pubblicazione:

www.tagliacarne.it/tesi_temi-30

<https://www.unimercatorum.it/ricerca/tesi-e-temi>.

Pubblicazione aperiodica

Copyright © 2022

Proprietari Centro Studi delle Camere di commercio G. Tagliacarne, Universitas Mercatorum sede legale Roma
Centro Studi delle Camere di commercio G. Tagliacarne Universitas Mercatorum
Piazza Sallustio n. 9 – 00187 Roma Piazza Mattei, 10 – 00186 Roma

Territori e divari di sviluppo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e nelle politiche comunitarie: alcune considerazioni sul metodo

di Aurora Cavallo* e Giovanni Cannata**

Sommario

L'articolo propone alcune riflessioni sulla configurazione degli interventi comunitari per la ripresa e il superamento dei divari territoriali nel quadro delle relazioni tra quadro europeo, sviluppi nazionali e dimensione locale. Gli autori discutono gli sviluppi recenti delle politiche di sviluppo territoriale ed esplorano le criticità connesse al disegno e all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), evidenziando come le priorità attuative dovranno essere riconfigurate in un disegno organico di intervento capace di agire sulle disuguaglianze sociali, economiche intervenendo sui livelli di dotazione delle infrastrutture e dei servizi in un approccio complesso allo sviluppo territoriale.

Il contributo ragiona intorno alla necessità di consolidare percorsi di analisi multidisciplinare capaci di incrociare fatti sociali, ambientali, produttivi, insediativi fornendo rappresentazioni dei mutamenti territoriali che possano preludere all'azione pianificatoria. Gli autori evidenziano la necessità di un'alleanza per la ricerca e la formazione che supporti il decisore pubblico nel fornire gli strumenti di policy per il conseguimento dei programmati obiettivi di sviluppo e per un'*accountability* partecipata che affianchi al monitoraggio uno sforzo ulteriore di rappresentazione e comunicazione delle azioni intraprese e dei loro impatti.

Regional disparities in the National Recovery and Resilience Plan and in European policies: some reflections

Abstract

The article focuses on the configuration of European interventions for the post pandemic recovery in the framework of the relations between the European framework, national developments and the lo-

* Universitas Mercatorum, Facoltà di Economia, Roma, Italia, e-mail: a.cavallo@unimercatorum.it (corresponding author)

** Universitas Mercatorum, Facoltà di Economia, Roma, Italia, e-mail: rettore@unimercatorum.it

cal dimension. The authors discuss regional development policies and explore the critical issues related to the design and implementation of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP), highlighting how the priorities for implementation must be reconfigured into an organic design of intervention capable of acting on social and economic inequalities intervening on the levels of provision of infrastructure and services in a complex approach to regional development.

The paper highlights the need of multidisciplinary analysis able to cross social, environmental, productive, settlement facts providing representations of local changes that can address the planning action. The authors highlight the need for an alliance between scholar and socioeconomic actors for research and training that supports public decision-makers in providing policy tools for the achievement of planned development objectives and for the “participatory accountability”, which combines monitoring with a further effort to represent and communicate the actions undertaken and their impacts.

Parole chiave: Divari territoriali, PNRR, politiche di coesione, policy making, accountability.

Keywords: Regional disparities, National Recovery and Resilience Plan, EU Cohesion policies, policy making, accountability.

JEL: R11, O29, O43.

1. Introduzione: integrazione e complessità delle politiche di sviluppo

Le politiche di riequilibrio territoriale hanno ricevuto un nuovo slancio dal combinarsi di due fenomeni: la reazione di policy alla crisi pandemica, che ha colpito in maniera differenziata e sotto molti versi inedita le economie locali¹, l'avvio della nuova programmazione dei Fondi strutturali comunitari per il periodo 2021-2027. L'accavallarsi di questi due elementi comporta anche

una nuova configurazione degli interventi e delle relazioni tra sviluppo nazionale e dimensione locale, alla luce di alcuni pilastri fondamentali delle politiche di intervento.

Un documento proposto di recente da Svimez (2022) sugli strumenti comunitari per la ripresa e il superamento dei divari territoriali ha il pregio di restituire un'analisi attenta di un quadro ampio e articolato di elementi quali quelli che riguardano la nuova stagione di programmazione e

1 La crisi dovuta alla pandemia e gli effetti conseguenti alle restrizioni hanno avuto effetti particolari sulle realtà territoriali fortemente specializzate nei settori manifatturiero e dei servizi alle persone. Una recente analisi del Centro Studi Guglielmo Tagliacarne (2021) evidenzia come le province italiane centro settentrionali a maggiore vocazione industriale hanno sperimentato una riduzione del valore aggiunto superiore a quelle del Mezzogiorno.

la pluralità di risorse disponibili. Lo stesso costituisce inoltre l'occasione per soffermarsi a considerare cosa è cambiato con il cosiddetto "Recovery Plan", riflettendo sulla sua portata storica e sul modo in cui esso può concorrere a ridefinire non solo le relazioni tra gli Stati Membri (SM) e l'architettura istituzionale ma il futuro stesso delle politiche dell'Unione Europea (UE).

Tre pilastri rappresentano il nuovo che è accaduto e sul quale occorre comprendere l'impatto sulle realtà nazionali. La necessità e il conseguente emergere di un disegno comune tra SM su transizione ecologica e digitale, e sulla riduzione delle disuguaglianze.

La faticosa individuazione e destinazione di ingenti risorse finanziarie da innestare nei bilanci nazionali, costituisce sotto molti versi una novità nelle politiche e nei metodi fondati non più solo investimenti, ma anche e preliminarmente sull'impegno alla definizione e attuazione di riforme, in coerenza con i più recenti approcci di policy allo sviluppo che pongono le questioni di ordine istituzionale al centro dell'attenzione delle nuove politiche industriali per la crescita regionale (Rodrik, Hausmann 2006).

In terzo luogo alla messa a punto di approcci alle politiche si aggiunge la previsione e implementazione di un dispositivo di rimborsi legato non solo alle spese, ma alla prova della realizzazione delle azioni programmate e dei loro risultati in termini di benessere economico e sociale. Non si tratta di una previsione nuova in senso assoluto, in quanto in linea di principio la politica di

coesione aveva già questa caratteristica, ma la modalità con la quale viene posto oggi questo vincolo appare più cogente rispetto alle esperienze del passato, e per molti versi propone un approccio di maggior responsabilità e *accountability* sui risultati delle politiche.

La politica di coesione è quella che più di tutte quelle comunitarie è investita da questi mutamenti. Essa si conferma come la più trasparente delle politiche comunitarie, la cui attuazione a distanza di oltre trent'anni si confronta con una dotazione di capitale territoriale nelle regioni europee profondamente eterogenea, geografie di sviluppo modificate ulteriormente dalla crisi pandemica, declinazioni molteplici delle politiche regionali, conflitti nell'arena comune tra SM che hanno approcci differenti agli obiettivi, ai vincoli e alle opportunità legate delle sue politiche. La politica di coesione, che per impegno finanziario – assorbe un terzo del bilancio comunitario (EC, 2017) - dimensione geografica e temporale, rappresenta uno dei più importanti programmi *place based* al mondo di redistribuzione territoriale.

Come economisti agrari ci sembra utile un confronto critico con la Politica Agricola Comune (PAC) sulle differenti traiettorie, esperienze e risultati. Ed è particolarmente interessante ragionare intorno alle relazioni tra queste due politiche e sul ruolo che esse hanno ricoperto in due fasi cruciali del cammino di integrazione.

La PAC è la prima politica comune dell'Unione, pietra miliare del cammino di integrazione comunitario, che ha preceduto di decenni tutte

le altre politiche, restando per circa un quarto di secolo l'unica policy europea in campo economico e sociale.

La sua conservazione e la sua continuità sono state garantite da ragioni politiche sovraordinate alle tematiche settoriali. In questo senso, la *political economy* della PAC (Swinneen, 2015) fornisce una grande quantità di elementi interpretativi esemplificativi della storia comune, uno su tutto le dinamiche attraverso cui gli scenari interni agli SM si riflettono nell'arena comunitaria. Come ha scritto recentemente uno studioso di questi temi (Sotte, 2021) perennità, invarianza e eccezionalità continuano a contraddistinguere la PAC.

PAC e Politiche di coesione hanno assorbito entrambe una quota simile del bilancio comunitario (30%) (EC, 2017), ma con un differente approccio, che ha finito per condizionarne gli effetti sulle economie nazionali.

Diversamente dalla Politica di coesione, la PAC è stata la meno trasparente, almeno fino quando il sostegno via mercato ha rappresentato la parte più rilevante dell'intervento pubblico nell'agricoltura europea. Alla luce di esami più approfonditi non è improprio affermare che a distanza di sessantacinque anni dal suo avvio, pur in un quadro di obiettivi e di strumenti segnatamente diverso la politica di coesione è quella che più di tutte può costituire, in particolare in questa fase dell'economia mondiale, una politica cardine della UE e configurarsi come un asse portante del processo di integrazione.

2. Nuove rappresentazioni per nuove visioni

La crisi economica e sociale determinata dalla pandemia, e alla quale il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dovrebbe dare risposte, ci sollecita a cercare nuove articolazioni territoriali, nuove geografie, e – per molti versi – anche nuove immagini del nostro Paese, un po' come avvenne più di quaranta anni fa con la rappresentazione delle Tre Italie (Bagnasco, 1977), capaci di restituire una visione dei mutamenti che interessano il nostro Paese.

Non abbiamo geografie che restituiscano territori in espansione, quelli vulnerabili, carte aggiornate dei mutamenti che possano preludere a qualsiasi azione pianificatoria. Oggi più che mai in un mondo complicato si debbono rafforzare percorsi di analisi multidisciplinare capaci di incrociare fatti sociali, ambientali, produttivi, insediativi in un quadro che muta in modo rapido e profondo.

Un esempio è certamente costituito dalle nuove geografie che saranno descritte dal cambiamento climatico, dall'avanzata dei processi di desertificazione, che ridisegneranno gli assetti territoriali, tra i quali occorre porre attenzione ad alcuni tratti costieri e montani.

Dunque, nuovi criteri interpretativi per nuove descrizioni, per nuove politiche. A territori diversi politiche diverse, diceva Manlio Rossi Doria (1982).

In questo sviluppo, vale la pena citare un recente lavoro di due studiosi dell'Università di Oxford (Mealy e Teytelboym, 2020) hanno pubblicato un articolo di cui in Italia si è parlato pochissi-

mo. Questo lavoro applica l'indice di Hausmann (Hausmann et al., 2014; Hidalgo e Hausmann, 2009; Hidalgo et al., 2007), usato per misurare la complessità economica, per costruire una nuova misura delle capacità di produzione verde in un'analisi a scala globale.

L'approccio della complessità economica mira a dedurre informazioni sulle capacità produttive e sulla struttura industriale dei paesi facendo confronti relativi tra i panieri di esportazione. In sintesi estrema, i paesi che hanno classifiche più alte dell'indice di complessità economica hanno dimostrato di esportare prodotti tecnologicamente più complessi e di avere un valore del PIL pro capite e tassi di crescita futuri più elevati (Hausmann et al., 2014).

Mealy e Teytelboym (2020) propongono un nuovo indicatore il Green Complexity Index (GCI), che mira a catturare la capacità dei paesi di esportare in modo competitivo prodotti verdi e tecnologicamente avanzati mostrando come esso si rifletta su un incremento del numero di brevetti ambientali significativamente più alti, e si traduca anche in un livello di emissioni di anidride carbonica minore e in politiche ambientali più severe. I risultati dello studio di Mealy e Teytelboym (2020) mostrano come il secondo paese al mondo per il GCI sia l'Italia, il primo è la Germania. In questo senso, non solo analisi di questo tipo possono restituire nuove geografie del Paese, nuove categorie interpretative delle trasformazioni del tessuto produttivo nazionale. Ma hanno altresì rilevanti implicazioni sul disegno delle politiche

per la ricerca, per l'innovazione, per l'industria, delle stesse politiche ambientali, perché possono stimolare una riorganizzazione del tradizionale approccio territoriale allo sviluppo che fa emergere anche peculiarità locali non semplicemente riconducibili a divari nel prodotto pro-capite.

3. La costruzione del PNRR

Le scelte di policy del Piano risentono del suo processo di genesi, avvenuto prevalentemente attraverso un diligente assemblaggio, piuttosto che attraverso scelte orientate dagli obiettivi da raggiungere. Un documento articolato su un numero estremamente elevato di linee di intervento, con un livello di approfondimento molto variabile e sovente disomogeneo.

Certamente vanno considerate le pressioni e le pressanti urgenze espresse dai vari mondi di riferimento, dalle misure sanitarie contro la pandemia a quelle economiche di ristoro, sotto le quali hanno lavorato i governi succedutisi durante il periodo pandemico.

A ciò si aggiunge la carenza, in moltissimi casi, di piani e programmi di settore definiti e condivisi, la necessità di tenere conto della cantierabilità degli specifici interventi e delle tempistiche estremamente strette dell'attuazione del Piano.

I tre grandi obiettivi che il PNRR mira a raggiungere - riduzione delle disuguaglianze generazionali, di genere e territoriali - sono in misura significativa intrecciati, e in particolare per quanto riguarda condizione giovanile e questione femminile sono nettamente peggiori nel Mezzogiorno.

Per quanto attiene agli aspetti territoriali, l'impatto del Piano, dipenderà moltissimo dalla sua concreta attuazione, sia con riferimento ai criteri di semplificazione, sia alla capacità amministrativa per l'avvio delle opere e in ultimo per le stesse capacità di spesa delle risorse. Inoltre, l'efficacia del disegno attuativo dipenderà dalle scelte politiche compiute attraverso l'identificazione dei criteri di ripartizione e allocazione e della stessa redazione dei bandi.

Ma tali scelte dovranno essere fatte anche alla luce della effettiva operatività correlata agli interventi. Valgano due esempi: nel caso nel trasporto ferroviario, come sottolineato da Viesti (2021), si costruiscono nuove tratte, ma non ci si può esimere dal chiedersi quanti treni saranno effettivamente disponibili per attivare nuove linee.

Ancora in tema di infrastrutture, appare utile esemplificativa la mancata approvazione da parte del Ministero delle Politiche Agricole di trentuno progetti, su trentuno presentati, legati alla irrigazione delle aree agricole bocciate dal Ministero dell'Agricoltura alla regione Sicilia, in territori con marcati rischi di desertificazione.

Peraltro, non si possono ignorare le fragilità nell'attuazione a partire da una "fisiologica" competizione territoriale per l'allocazione delle risorse. Analogamente l'allocazione a bando (per criteri o modalità) può premiare territori più ricchi e con maggiore densità di imprese, amministrazioni più

dotate, reti da completare. Ed inoltre la debolezza strutturale delle amministrazioni (in particolare a livello comunale), che sono straordinariamente sotto organico², può non reggere alla necessità di accrescere impegni attuativi. Quest'ultima considerazione apre l'importante questione dell'adeguamento della capacità amministrativa in particolare degli enti territoriali, che si riflette proprio sulle procedure di assegnazione. Sei regioni del Mezzogiorno compaiono nelle ultime trenta posizioni della graduatoria europea per qualità delle istituzioni e si tratta praticamente delle stesse regioni in cui i tempi per la realizzazione delle opere pubbliche appaiono più elevati di quelli (già molto alti) rilevati a livello nazionale (Carlucci, Giorgiantonio, Orlando, 2019).

4. Quali disuguaglianze?

In un'analisi complessiva non si può non interrogarsi sulla capacità del Piano di dare risposte alle differenti disuguaglianze che contraddistinguono ancora il Paese. Disuguaglianze sociali (Dubet e Faraoni, 2010) interessano la disparità nell'accesso e nella qualità dei servizi essenziali, come ai servizi culturali, ai luoghi di socializzazione, alla possibilità di accedere e fruire dei beni comuni e delle risorse naturali, ai temi di genere, alla questione della sicurezza, delle diverse forme di inquinamento. La stessa Svimez ha posto negli anni recenti al centro del dibattito la questione

² Questa situazione è anche il frutto di policy di contenimento della spesa pubblica del passato che hanno avuto un effetto asimmetrico dal punto di vista territoriale, finendo per penalizzare fortemente le pubbliche amministrazioni del Mezzogiorno che nell'ultimo decennio hanno perso il 28% del personale (Viesti, 2021).

dei divari di cittadinanza, che rischia di essere ancora più grave di quella relativa ai divari di reddito e di produttività. Non è questa la sede per affrontare in maniera compiuta la questione, ma i divari di cittadinanza hanno un effetto molto negativo nel medio periodo, perché finiscono per incidere sull'accumulazione del capitale di fiducia dei territori in cui sono più forti e di conseguenza sulle prospettive più complessive di crescita.

Infatti le disuguaglianze di riconoscimento (Fraser e Honneth, 2007), ossia quelle per le quali ruoli, abilità, competenze, aspirazioni delle persone non sono considerati dalla società, impediscono l'effettiva realizzazione degli individui, mortificandone la dignità e determinando un senso di profonda frattura della dimensione collettiva. Tali forme di disuguaglianza, ancora poco studiate e la cui misurazione è assai più complessa, trovano nel lavoro la principale e più ampia forma di declinazione.

Non si può non sottolineare come la dimensione territoriale rivesta una marcata centralità nella espressione e valutazione delle disuguaglianze sociali e di riconoscimento, esse possono costituire una potente leva di paura e rabbia e trovano nel voto e nella preferenza per movimenti di carattere populista un'espressione riconoscibile, come gli studi di Rodriguez Pose (2018) e la rivincita dei luoghi che non contano ci hanno mostrato, ponendo quindi una questione chiave anche per il futuro delle nostre democrazie.

Affrontare la tematica dei divari di cittadinanza, e le implicazioni connesse, significa non solo

agire sui livelli di dotazione delle infrastrutture a dei servizi, ma in maniera più complessa significa realizzare un approccio che possiamo definire olistico alla più complessiva problematica dello sviluppo, secondo una impostazione alla Hirschmann che, con le parole di Andrea Ginzburg (2014, p. 205): "offre una grammatica per la percezione del cambiamento" ... attraverso "l'interrelazione fra la sua concezione dello sviluppo, (e) la possibilità di modificare gli agenti sociali attraverso la pratica, l'esperienza, e la democrazia".

5. Politiche che hanno bisogno della politica

Quanto detto in precedenza vale anche per una nuova modalità di impostazione delle relazioni tra i diversi livelli istituzionali. A questo proposito Loiero e Meoli (2018) evidenziano il valore della dimensione policentrica delle policy, come sfida per le future politiche di coesione, come occasione per la riscrittura dei rapporti tra centro e periferia all'interno di zone dinamiche di integrazione e la conciliazione di fattori legati alla competitività, alla coesione sociale, alla tutela ambientale.

A fronte di questo non si può ignorare che la tendenza delle politiche comunitarie verso una progressiva diversificazione nella loro attuazione nazionale e regionale può determinare nuovi conflitti connessi alla cultura settoriale delle politiche europee e generare nuovi squilibri rispetto alle attese territoriali della collettività e della società civile (Pellegrini e Tortorella, 2018).

Il tutto si colloca in un quadro già complicato dal ruolo della governance delle politiche comunitarie che fatica a considerare le dimensioni territoriale e che, lasciando all'attuazione locale il disegno delle politiche, può contribuire a riproporre i conflitti connessi alla qualità delle istituzioni e del capitale territoriale (Barca et al., 2014; Iannarino et al., 2018).

In approfondimento a quanto affermato alcuni commenti relativi a due delle strategie promosse all'interno del cosiddetto "Green Deal" che possono ricoprire un ruolo chiave a livello territoriale.

La strategia "Farm to Fork" e la Strategia Europea per la Biodiversità al 2030, pubblicati successivamente, specificano il Green Deal con riferimento alle politiche tra le quali rientra quella per l'agricoltura e lo sviluppo rurale.

La strategia Farm to Fork delinea anche una nuova modalità di formazione delle decisioni del quadro europeo, in base alla quale la PAC esce, almeno nelle intenzioni della Commissione europea, dalla sua condizione di isolamento rispetto alle altre politiche comuni europee e si inquadra opportunamente in un sistema complessivo di obiettivi di lungo termine relativi a salute e sicurezza alimentare, ambiente, concorrenza, cooperazione internazionale, mercato interno, commercio (Sotte, 2021).

Abbiamo bisogno di politiche innovative e politiche complesse, con visioni sistemiche. E ciò a livello comunitario e nazionale. Abbiamo bisogno di un approccio strategico, di ambiti territoriali

definiti con nuove geografie in cui studiare gli impatti potenziali degli interventi, che integrino la visione statistica e geomorfologica con quella amministrativa. Interventi che sviluppino una co-progettazione con i soggetti rilevanti del territorio, ovvero un nuovo modo di fare amministrazione pubblica. Ma al tempo stesso serve anche superare il principio della concertazione senza limite che purtroppo ha caratterizzato una fase importante delle recenti politiche per il Sud.

La concertazione va inquadrata all'interno di un percorso di cui sono chiari gli obiettivi, i tempi di attuazione, le procedure di inizio e quelle conclusive. In altri termini serve una misurazione anche dell'efficienza del processo concertativo che si giustifica sulla base di effettivi contributi alla costruzione del processo di policy e non solo sulla base della rivendicazione a priori di competenze formali che poi alla prova dei fatti rimangono largamente inattuati, addossando alla forma del processo concertativo responsabilità che invece riguardano i comportamenti degli attori che sono coinvolti in questo processo.

Alessandro Baricco (2021), nella primavera 2021, talvolta assai più efficace come saggista e corsivista che come narratore, ha fornito una lettura lucidissima del nostro tempo, descrivendo un'intelligenza post Novecentesca. Tra le sue caratteristiche essa avrà quella di non essere un metodo, di non poggiare su una rete di principi, "non sarà in nessun modo una forma di razionalità. Sarà un fare. Sarà una prassi. L'intelligenza *sarà un fare*". La crisi pandemica e le risposte che ai

vari livelli occorrerà trovare dovranno sollecitare l'innovazione istituzionale, le esperienze di aggregazione tra imprese, quelle di autogoverno delle comunità per la gestione dei beni comuni, determinando nuovi modelli produttivi e organizzativi che richiedono di essere progettati e posti in opera. Con un nuovo senso di condivisione che si auspica la terribile esperienza pandemica possa aver contribuito ad affermare nei comportamenti istituzionali.

6. Un'alleanza e un'agenda per un'“accountability partecipata”

La sfida di sviluppo e di risorse che sono mobilitate al riguardo richiede anche un approccio culturale che sotto molti versi è differente da quello dei decenni scorsi. Non si tratta in altri termini di questioni di tecnicità, ma i diversi piani in cui si vengono a configurare le policy richiedono intrecci inediti, che richiamano a un'alleanza di ricerca tra studiosi, esperti, policy maker (a tutti i livelli).

Nel passato, e fino ad oggi, la questione è stata quella del monitoraggio degli interventi e degli effetti, con un conclusivo processo di valutazione utile anche ad apprendere dai casi di successo da quelli di insuccesso (le cosiddette “lezioni del passato”).

Nella nuova impostazione occorre passare a uno sforzo complessivo di “accountability partecipata”, che significa affiancare alle tecnicità del monitoraggio uno sforzo ulteriore di rappresentazione e comunicazione delle azioni intraprese,

dei loro effetti e del coinvolgimento dei diversi operatori.

La partecipazione, come detto in precedenza, però non può tradursi in un processo di concertazione sine die, sorta di alibi per rinviare le decisioni o peggio per bloccarne l'adozione. In questo le regole del Recovery Plan possono essere utili nel “forzare” i diversi soggetti istituzionali ad assumere decisioni e prendere responsabilità in tempi certi, identificando anche con chiarezza, a differenza del passato, i punti che bloccano o ritardano il percorso decisionale di sviluppo, facilitando anche quindi l'identificazione delle responsabilità.

Ecco perché serve una straordinaria mobilitazione di partecipazione pubblica, da un lato, e di animazione territoriale, dall'altro. Come studiosi siamo chiamati a supportare il decisore pubblico nel fornire gli strumenti di questa forma di accountability partecipata, proponendone una traduzione attuativa, attraverso un confronto con le rappresentanze economico-sociali, e le associazioni di cittadinanza per volto a realizzare forme di condivisione e attuazione del Piano che rappresentano una condizione necessaria (per quanto forse non sufficiente) per il conseguimento dei programmi obiettivi di sviluppo.

Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Barca F. et al., “Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance” in *Materiali Uval*, n. 31, 2014.
- Baricco A. (2021) “Mai più, quarta e ultima puntata” su Il Post del 30 Marzo 2021.
- Carlucci C., Giorgiantonio C., Orlando T. (2019), Tempi di realizzazione delle opere pubbliche e loro determinanti, *Quaderni di Economia e Finanza della Banca d'Italia*, n. 538, dicembre.
- Centro Studi Guglielmo Tagliacarne (2021), Il valore aggiunto delle province italiane nel 2020. La geografia della produzione nell'anno del Covid, Roma.
- Dubet F. e Faraoni N., “Integrazione, coesione e disuguaglianze sociali, in Stato e mercato, n. 88 (1), 2010, pp. 33-58.
- EC (2017), Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE. COM(2017) 358 final, Bruxelles.
- Fraser N. e Honneth A., *Redistribuzione o riconoscimento?* Meltemi, Roma, 2007.
- Ginzburg A. (2014), L'attualità di un dissenziente: l'idea di sviluppo in Albert O. Hirschman, *Moneta e Credito*, vol. 67 n. 266, pp. 205-226.
- Hausmann, R., Hidalgo, C.A., Bustos, S., Cozza, M., Simoes, A., Yildirim, M.A. (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity*. MIT Press.
- Hausmann, R. Rodrik, D. (2006), Doomed to Choose: Industrial Policy as Predicament, Harvard University, disponibile on line all'indirizzo: <https://drodrik.scholar.harvard.edu/files/dani-rodrik/files/doomed-to-choose.pdf> (ultimo accesso 10 gennaio 2022).
- Hidalgo, C.A., Hausmann, R., (2009). “The building blocks of economic complexity”. *Proceed. Natl. Acad. Sci.* 106 (26), 10570–10575.
- Hidalgo, C.A., Klinger, B., Barabási, A.L., Hausmann, R., (2007). “The product space conditions the development of nations”. *Science* 317 (5837), 482–487.
- Iannarino S. et al., “Regional Inequality in Europe: Evidence, Theory and Policy Implications”, CEPR Discussion Paper No. DP12841, 2018.
- Loiero R. e Meoli C., (2018) “Le sfide della coesione territoriale in Europa e in Italia: quale ridisegno istituzionale?”, in Pellegrini G. e Tortorella W. (a cura di), “L'impatto della politica di coesione in Europa e in Italia”, documento di valutazione n. 11, Senato della Repubblica, AISRE e IFEL-Anci, 2018, pp. 24-40.
- Mealy P. e Teytelboym A., “Economic complexity and the green economy” in *Research Policy* (in stampa), <https://doi.org/10.1016/j.respol.2020.103948>.
- Pellegrini G. e Tortorella W. (a cura di), “L'impatto della politica di coesione in Europa e in Ita-

- lia”, documento di valutazione n. 11, Senato della Repubblica, AISRE e IFEL-Anci, 2018.
- Rodríguez-Pose A. (2018), “The revenge of the places that don’t matter (and what to do about it)”, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, Volume 11, Issue 1, 10, 2018, pp. 189–209.
- Rossi Doria M., *Scritti sul Mezzogiorno*, Einaudi, Torino, 1982.
- Sotte F. (2021), “Riflessioni sulla futura politica agricola europea”, *Agriregionieuropa, Agricalabriaeuropa* n. 1, Ott. 2021.
- SVIMEZ (2022) “Gli strumenti comunitari per la ripresa e il superamento dei divari territoriali” Documento di lavoro Svimez redatto per la rappresentanza del Gruppo S&D al Parlamento europeo (in corso di pubblicazione).
- Swinnen J.F.M. (eds) (2015) *The Political Economy of the 2014-2020 Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels Rowman and Littlefield International, London.
- Viesti G. (2021), *Centi e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Roma, Bari, Laterza.
- Viesti G. (2022), “Gli investimenti del PNRR e del Fondo Complementare nel Mezzogiorno” disponibile on line all’indirizzo <https://www.forumdisuguaglianzediversita.org/wp-content/uploads/2021/07/20210705-viesti-fdd-pnrr-e-sud.x73887.pdf> (ultimo accesso 9 gennaio 2022)