

Le politiche per le aree interne: esiste un *trade-off* tra investimenti infrastrutturali e incentivi alle imprese?

Premessa

La strategia nazionale per le aree interne (SNAI) è uno dei più recenti esempi di politica di sviluppo locale¹. Per definizione, essa è rivolta ad aree periferiche caratterizzate da forti divari di sviluppo rispetto ai territori più dinamici, distanza che ha innescato circoli viziosi di abbandono da parte della popolazione residente, indebolimento dell'offerta dei servizi locali, ulteriore spopolamento. Al fine di invertire tale dinamica e favorire un percorso di convergenza, la strategia è organizzata su due categorie di interventi: la prima prevede l'adeguamento infrastrutturale e dell'offerta dei servizi essenziali, definiti "le pre-condizioni dello sviluppo", mentre la seconda mira all'elaborazione di veri e propri progetti di sviluppo locale, finalizzati alla valorizzazione dei fattori produttivi del territorio (risorse naturali, forza-lavoro, competenze). L'attivazione delle potenzialità finora sottoutilizzate è considerata strategica,

non solo per i territori direttamente interessati, ma per l'intero sistema economico perché costituisce un importante contributo alla crescita aggregata, perché è indispensabile per la transizione a un modello di sviluppo più sostenibile e, infine, perché consente di ridurre le esternalità negative dell'abbandono di ampie aree territoriali, a partire dall'emergenza del dissesto idro-geologico (AA.VV., 2014).

La visibilità della SNAI nel dibattito pubblico è l'occasione per rilanciare la riflessione su alcuni concetti centrali dell'analisi economica dello sviluppo, su cui le evidenze empiriche sono spesso contraddittorie.

Obiettivo di questa nota è di stimolare la discussione, partendo da una rassegna ragionata della letteratura, per arrivare a trarne indicazioni pratiche e operative per le politiche pubbliche.

1. Le teorie della crescita: processi di convergenza o percorsi cumulativi di sviluppo e sottosviluppo?

Secondo l'approccio economico più tradizionale, che tuttavia ragiona per macro-aree e per economie almeno nazionali, nel lungo periodo nei territori meno sviluppati si innescano processi di crescita più veloci, che li portano a convergere verso il livello di sviluppo più elevato. Questa ipotesi, detta appunto della convergenza ed elaborata inizialmente da Solow (1956), si fonda su due assunti di base: i) la tendenza dell'innovazione tecnologica a diffondersi velocemente anche alle aree in ritardo di sviluppo e ii) il rendimento marginale decrescente dei fattori produttivi, principio secondo cui gli investimenti in capitale fisico hanno impatti differenziali maggiori nelle aree che partono da rapporti capitale/lavoro più bassi (ovvero, meno infrastrutturate). Questa teoria, che pure ha il merito di porre l'attenzione su innovazione tecnologica e investimenti quali determinanti del rendimento dei fattori produttivi e dunque del livello complessivo di sviluppo di un territorio, è spesso contraddetta dalla realtà per quanto attiene proprio alla riduzione dei divari territoriali.

In particolare, gli ultimi 30-40 anni, che sono stati caratterizzati dalla massiccia integrazione dei mercati internazionali (globalizzazione), hanno visto la riduzione dei divari di sviluppo tra paesi avanzati e alcuni paesi di più recente industrializzazione (Cina, India), mentre i processi di convergenza si sono bloccati e le disuguaglianze si sono molto aggravate tra le regioni delle aree più sviluppate, specialmente laddove si sono verificati imponenti processi di deindustrializzazione (UN-DESA, 2020). Gli impatti negativi della globalizzazione sono stati accentuati secondo molti osservatori, tra cui Stiglitz (2017 e 2021), dal contemporaneo prevalere di teorie liberiste che, per ragioni prevalentemente ideologiche, hanno spinto verso

¹ Sul termine esiste una letteratura estremamente ricca e articolata. L'accezione utilizzata in questa nota fa riferimento a percorsi di sviluppo che si innescano in territori sub-regionali, grazie alla peculiare combinazione di fattori produttivi materiali (infrastrutture, impianti, ecc.) e immateriali (competenze, legami fiduciari). In questo senso, i territori costituiscono un livello intermedio o meso-economico tra quello micro della singola impresa e quello macro dell'intero sistema economico e possono essere oggetto di politiche pubbliche (cfr. Capuano, 2004).

la privatizzazione di molti settori, la contrazione degli interventi di *welfare state* e l'indebolimento della progressività del prelievo fiscale, proprio nel momento in cui ci sarebbe stato bisogno, invece, di maggiori investimenti pubblici per favorire un passaggio meno traumatico dal modello manifatturiero a quello terziario avanzato².

Sempre a scala territoriale nazionale e internazionale sono state del resto sviluppate teorie che sostengono, di contro, la prevalenza di dinamiche cumulative dello sviluppo, secondo cui le regioni più ricche tendono a diventarle sempre di più e i divari territoriali tendono ad allargarsi, se lasciati ai meccanismi spontanei del mercato. Questi concetti, già sviluppati alla metà del secolo scorso (ad esempio, Myrdal, 1957), sono stati più di recente ribaditi dall'approccio della NEG (*New Economic Geography*) di Fujita, Krugman e Venables (1999), che ammette l'esistenza di fenomeni cumulativi, derivanti da particolari combinazioni di rendimenti di scala crescenti, costi di trasporto e movimenti migratori. Il prevalere di processi di accumulazione o di diffusione territoriale dipende nella teoria dal bilanciamento tra forze centripete e centrifughe, ma spesso nella realtà prevalgono percorsi di sviluppo cumulativi e *path-dependent*³.

Più si scende di scala territoriale, più è evidente che il territorio diviene il luogo degli squilibri socio-economici, caratterizzato dalla contrapposizione tra aree sviluppate ed aree depresse, centri e periferie, luoghi delle agglomerazioni e luoghi della rarefazione. In altri termini, si tratta di uno spazio caratterizzato da diversa dotazione di input e di relazioni socio-economiche, che è stato definito "diversificato-relazionale" (Capello, 2015). La sfida per le politiche pubbliche a scala sub-regionale, ovviamente, non è distribuire in modo perfettamente omogeneo gli insediamenti e le attività produttive sul territorio⁴, bensì evitare squilibri eccessivi, che rendono insostenibile il modello di sviluppo, ad esempio perché la mancata attivazione di alcune potenzialità locali rende insufficiente la crescita aggregata o perché l'eccesso di concentrazione degli insediamenti, come pure l'eccesso di rarefazione, sono incompatibili con i vincoli ambientali (congestione, inquinamento, cambiamenti climatici, dissesto idro-geologico) e gli equilibri sociali (migrazioni, pendolarismo, disagio sociale, instabilità politica)⁵.

Torna dunque ad emergere il ruolo decisivo del settore pubblico per indirizzare lo sviluppo spaziale verso obiettivi socialmente desiderabili, riequilibrando fin dove possibile le distanze tra le aree centrali, in cui lo sviluppo sembra avvenire spontaneamente (anche se in realtà, è stato perlomeno accompagnato da decenni di orientamento degli investimenti) e aree periferiche, in cui esso spontaneamente non avviene. Si tratta, in sostanza, di ridefinire una più equilibrata divisione del lavoro tra le diverse unità territoriali che compongono lo spazio di uno stesso sistema economico.

2. Quanti e quali sono gli "ingredienti" dello sviluppo?

In modo estremamente semplificato si può rispondere a questa domanda facendo riferimento ai fattori che entrano nella funzione elementare di produzione, ovvero capitale, lavoro e tecnologia⁶. Le politiche di sviluppo, che mirano cioè ad ampliare le opportunità di lavoro e reddito, devono in primo luogo agire su uno dei tre fattori citati, da intendersi in modo molto aggregato o nelle loro numerose articolazioni e specificazioni (Schema 1).

² Inoltre, l'accresciuta facilità di movimento dei capitali, aggravata dalla deregolamentazione del settore finanziario, ha profondamente eroso le basi fiscali degli Stati, mettendo a rischio il finanziamento di molti servizi pubblici.

³ Secondo alcuni osservatori, introducendo i concetti di economie di scala e vantaggi di agglomerazione, anche i modelli di crescita neoclassici riescono a spiegare la divergenza nei livelli di sviluppo, per cui la dicotomia tra teorie della convergenza e della divergenza sarebbe da considerarsi superata.

⁴ Anche i primi studi sulla localizzazione delle attività produttive, del resto, partono dall'osservazione della tendenza di queste a concentrarsi in alcuni luoghi, caratteristica che viene spiegata con l'equilibrio mutevole nel tempo tra costi di trasporto, costi di insediamento, vantaggi/svantaggi dell'agglomerazione. La letteratura di riferimento è molto estesa e tra i classici include J. H. von Thünen (1826), A. Weber (1909), W. Christaller (1933), A. Lösch (1940), W. Isard (1956), W. Alonso (1964).

⁵ Fratesi (2020), pur avendo un approccio piuttosto scettico rispetto alla capacità delle aree marginali di attivare processi di sviluppo sufficienti per i bisogni locali ("occorre accettare politicamente l'idea che tali aree comunità non possano sostenere con le proprie risorse endogene la fornitura di servizi di base"), invita a promuovere tutti i motori di sviluppo potenziali (economia residenziale da pensionati, risorse ambientali, prodotti locali), ma anche a ridurre la capillarità dei servizi quando essa è palesemente superiore a quella della vita effettiva delle persone.

⁶ La funzione di produzione esprime il legame tra la quantità di input utilizzati nel processo produttivo e la quantità di prodotto ottenuto. Quest'ultimo traducendosi in reddito, è tradizionalmente assunto come indicatore del livello di sviluppo. Negli approcci più recenti, tuttavia, questa scelta è stata contestata, in quanto non necessariamente un alto valore della produzione si traduce in alti livelli di benessere per le comunità locali (il PIL, ad esempio, non tiene conto né della distribuzione del reddito, né degli impatti ambientali). Il concetto di sviluppo è da intendersi dunque in modo più ampio rispetto a quello di crescita economica e comprende, oltre alla produzione del reddito, i risultati raggiunti in termini di salute, istruzione, diritti, coesione, sociale, ecc. Tra i contributi più noti sul tema si ricordano l'indice di sviluppo umano (HDI) utilizzato dall'ONU dal 1993, il rapporto della Commissione di studio formata da Stiglitz, Sen e Fitoussi del 2009, il sistema di indicatori del BES (benessere equo e sostenibile) elaborato da ISTAT a partire dal 2013.

Schema 1.
RAPPRESENTAZIONE ELEMENTARE DEI FATTORI DI PRODUZIONE, DELLE POLITICHE DI SVILUPPO CORRELATE E DEGLI APPROCCI TEORICI DI RIFERIMENTO

Fattori di produzione elementari	Specificazione dei fattori di produzione	Politiche di sviluppo correlate	Principale approccio teorico di riferimento
Capitale	<ul style="list-style-type: none"> - infrastrutture di comunicazione e trasporto - infrastrutture sociali (scuole, ospedali, reti idriche, ecc.) - macchinari e impianti - risparmio (che consente gli investimenti) - capitale intangibile (brevetti) - capitale naturale (<i>amenities</i>, sostenibilità) 	<ul style="list-style-type: none"> Investimenti in infrastrutture di trasporto e comunicazione Incentivi alle imprese Investimenti in R&S 	Teoria neoclassica (Solow): attenzione agli investimenti pubblici e privati in infrastrutture e impianti, ritenuti i pre-requisiti dello sviluppo
Lavoro	<ul style="list-style-type: none"> - consistenza della forza lavoro, ore lavorate - livelli di istruzione e formazione, - competenze informali, imprenditorialità 	Politiche di istruzione e formazione	Teorie della crescita endogena (Lucas, Romer): attenzione alla qualità del capitale umano
Tecnologia (in senso lato: contesto)	<ul style="list-style-type: none"> - tecniche produttive - capitale sociale - assetti istituzionali (regolamentazione mercato, PA) - agglomerazioni territoriali, economie di scopo e di rete, esternalità 	<ul style="list-style-type: none"> Investimenti in R&S Investimenti in qualità istituzionale Investimenti in relazioni pubblico-privato Investimenti localizzati, di sistema 	Teorie dello sviluppo endogeno (Beccattini, Fuà, Sen, Porter, Krugman): attenzione agli aspetti istituzionali, alle relazioni socio-economiche localizzate (distretti, cluster, agglomerazioni urbane) e alla qualità della crescita (benessere)

Fonte: elaborazioni proprie

Come illustra lo schema, le politiche di sviluppo sono difficili, ovvero incerte nei risultati perché, oltre a essere soggette ad errore come tutti gli interventi umani, mirano ad influenzare e controllare un fenomeno multidimensionale, la cui “ricetta” è stata molto arricchita nel tempo, ma resta ancora in parte sconosciuta. Anzi, proprio l’evoluzione delle diverse teorie dello sviluppo, che rispondono alla necessità di includere nuovi fattori e loro successive specificazioni, dimostra come sembri sempre mancare un fattore in grado di spiegare un certo risultato in un luogo, che non si è replicato in un altro.

Così, ad esempio, i primi modelli teorici neoclassici pongono giustamente l’attenzione sul livello di risparmio, che determina l’accumulazione del capitale, e sulla dinamica della popolazione, da cui dipende la disponibilità di forza lavoro, oltre che sui miglioramenti tecnologici⁷. Il capitale, inoltre, è ritenuto particolarmente cruciale e inteso soprattutto come dotazione di infrastrutture di base (strade, ferrovie, rete elettrica, impianti produttivi, ecc.), come si addice alle prime fasi dello sviluppo industriale⁸. Inoltre, il capitale fisico così inteso viene associato a rendimenti via via decrescenti, per cui, per esemplificare, costruire la prima strada di accesso ad un luogo ha un impatto molto maggiore sul suo sviluppo economico rispetto a costruire l’ennesima via di accesso.

Nonostante la grande capacità esplicativa dell’approccio descritto, le analisi successive hanno bisogno di specificare ulteriormente le caratteristiche dei fattori produttivi, perché gli elementi tradizionali non riescono più a spiegare le dinamiche economiche delle fasi più avanzate dello sviluppo. Le teorie della crescita endogena, ad esempio, introducono la qualità del fattore lavoro (in realtà chiamato capitale umano, come fosse un’ulteriore specificazione del fattore capitale), il cui rendimento non dipende solo dalla numerosità dei lavoratori o dall’ammontare delle ore lavorate, ma anche dalla qualità delle competenze possedute, approssimate con il livello di istruzione e la formazione sul posto di lavoro (*learning by doing*). In questi approcci si abbandona l’idea dei rendimenti decrescenti e si ammettono processi cumulativi, ovvero si assume che la stratificazione della conoscenza fornisca vantaggi sempre crescenti.

Da questa famiglia di teorie se ne distingue un’altra, che possiamo definire dello sviluppo endogeno, che pone l’accento su fattori più immateriali e di contesto, che la realtà ha dimostrato avere grande influenza sul rendimento dei fattori produttivi. Emerge quindi il ruolo della buona qualità delle istituzioni pubbliche e della regolamentazione⁹, del buon funzionamento delle relazioni anche informali tra gli attori economici¹⁰. Assume importanza, inoltre, la co-collocazione nello stesso ambito spaziale di tutti i fattori che contribuiscono allo

⁷ Nei primi modelli neoclassici il progresso tecnologico è assunto come esogeno, cioè fattore di contesto esterno, che non dipende dalle dotazioni e dagli investimenti locali. Successivamente questa caratteristica verrà modificata, per tener conto ad esempio degli investimenti in R&S.

⁸ Come potrebbe verificarsi anche nelle aree meno infrastrutturate, soprattutto in presenza di salti tecnologici che richiedono la dotazione di nuove infrastrutture, come ad esempio la banda larga per le telecomunicazioni.

⁹ Si ricorda a questo proposito anche il contributo di Hirschman (1958), per il quale l’ostacolo principale allo sviluppo non è tanto l’assenza di dotazioni adeguate di fattori produttivi, bensì l’incapacità di prendere decisioni da parte di agenti pubblici e privati, nella dimensione e nella tempistica adeguata per sfruttare le potenzialità esistenti.

¹⁰ La teoria più nota in Italia con questo approccio è quella dei distretti industriali, che trova un importante contributo nella scuola fiorentina di Beccattini.

sviluppo¹¹. Più recentemente ancora, ha assunto nuova centralità il fattore ambientale, sia inteso quale fattore produttivo pluridimensionale (non solo settore primario, ma anche produzione di *amenities*), sia soprattutto come limite fisico al modello di crescita tradizionale. Infine, alcuni studi hanno apertamente suggerito di utilizzare i dati osservati durante le recenti crisi economiche, in particolare quelli relativi alla capacità di alcuni sistemi territoriali di resistere e reagire agli shock esterni, per capire meglio quali fattori influenzano maggiormente lo sviluppo e quali strutture di governance siano più adatte a innescare cambiamenti positivi¹².

Questa rassegna estremamente sintetica, che non ha certo pretese di esaustività, serve soprattutto a mettere in evidenza che la difficoltà maggiore per le politiche di sviluppo consiste nel dover agire su una molteplicità di fattori in delicato equilibrio tra loro¹³.

In un recente lavoro, Rodriguez-Pose e Wilkie (2018) analizzano, attraverso una rassegna ragionata di casi studio, i fattori di successo e di insuccesso delle politiche di sviluppo, che riconducono a 4 macro-tipologie:

- a) gli investimenti in infrastrutture,
- b) l'attrazione di investimenti,
- c) gli interventi di promozione dell'innovazione e di sviluppo di capitale umano,
- d) il potenziamento delle agglomerazioni e delle co-localizzazioni.

Sono esempi della prima categoria gli investimenti nelle infrastrutture di trasporto, largamente promossi anche recentemente tramite i fondi strutturali europei, che però non hanno dato i ritorni sperati in termini di occupazione e reddito, laddove si era già raggiunta la dotazione necessaria, o non si risolvevano specifiche criticità, o si operava in contesti di scarsa qualità istituzionale (Crescenzi et al. 2016).

Le politiche di attrazione degli investimenti tendono a creare contesti favorevoli all'insediamento di medie e grandi imprese innovative, ritenute in grado di innescare percorsi di sviluppo nelle aree di crisi, con ricadute positive in termini di filiera e indotto. Tali politiche, che richiamano la tradizionale teoria dei poli di sviluppo di Perroux (1955), prevedono in realtà interventi di varia natura, dalla infrastrutturazione (parchi industriali) alla semplificazione procedurale (assistenza fiscale e contrattuale), al marketing (strategie di promozione di alcune aree), ai contributi economici (agevolazioni fiscali, incentivi). In questo ambito le principali criticità sono costituite dal rischio di innescare comportamenti opportunistici di attività produttive che non si radicano, ma sfruttano di volta in volta i vantaggi offerti dalle diverse localizzazioni, come pure di spingere ad una competizione distruttiva tra i vari territori, che agendo progressivamente sulla leva fiscale rischiano di ritrovarsi senza entrate sufficienti ad alimentare la spesa pubblica (Stiglitz, 2020).

Anche gli interventi che mirano a favorire innovazione e le politiche di istruzione e formazione, che pure agiscono su fattori ritenuti cruciali per lo sviluppo delle economie avanzate, possono generare risultati inferiori alle aspettative se, parallelamente agli investimenti in istruzione, il contesto non sviluppa una domanda adeguata di nuove e più qualificate professionalità, innescando la cosiddetta "fuga dei cervelli", (cfr. Barone et al., 2019) o se, gli investimenti in R&S non trovano un adeguato contesto istituzionale e socio-economico per tradursi in nuove attività produttive.

Infine, l'ultima categoria fa riferimento alle politiche di potenziamento delle agglomerazioni territoriali, tramite l'istituzione di parchi scientifici e tecnologici, *hub* dell'innovazione e/o cluster industriali o il rafforzamento dei centri urbani più grandi e densi, attraverso la concentrazione territoriale degli investimenti. Anche questi interventi sono soggetti a errori e fallimenti. Se la dispersione degli investimenti è sicuramente inefficace, anche una loro eccessiva concentrazione pone problemi di inasprimento dei divari territoriali, può comportare livelli più bassi di crescita aggregata, e causare problemi di congestione e di pressioni ambientali eccessive nei luoghi densi, come pure di costi sociali e ambientali connessi a livelli eccessivi di pendolarismo.

Le indicazioni principali che i due autori traggono dalla rassegna dei casi studio, incasellati nelle 4 categorie descritte, e che a loro parere distinguono le strategie di sviluppo vincenti da quelle perdenti, sono le seguenti:

- a) evitare di concentrare gli investimenti su un solo fattore di sviluppo, preferire interventi multidimensionali e prestare attenzione alle interazioni che si vengono a creare;
- b) articolare gli interventi sulle specificità dei luoghi di destinazione, con particolare attenzione alle competenze disponibili, alla qualità delle istituzioni e della regolamentazione, alla presenza di strozzature

¹¹ In proposito si ricorda il concetto di "capitale territoriale" nelle articolazioni proposte da Camagni (2009).

¹² Sul tema degli studi sulle dinamiche dello sviluppo attraverso la reazione agli shock esterni, applicato alle diverse categorie territoriali si veda Faggian et al. 2018.

¹³ Non mancano neppure questioni di impostazione ideologica più generale. In alcuni lavori recenti, ad esempio, si registra un importante cambiamento teorico circa il ruolo dello Stato in economia. Partendo dalla contestazione dell'approccio liberista, per il quale l'intervento pubblico è giustificato solo come seconda scelta, a correzione dei fallimenti di mercato e sempre verificando che gli inevitabili fallimenti dell'intervento pubblico non provochino danni maggiori, Mazzucato (2021), ad esempio, rivendica la necessità che l'azione dello Stato, per essere efficace, intervenga a monte e non a valle dei processi di sviluppo, orientando l'innovazione e la crescita verso scopi socialmente desiderabili (crescita sostenibile, riduzione delle disuguaglianze). Compito del soggetto pubblico non è "correggere" le scelte private, bensì individuare i problemi collettivi da risolvere, gli obiettivi sociali da raggiungere e le conseguenti azioni pubblico-private da sostenere.

infrastrutturali, al posizionamento del territorio rispetto alle frontiere tecnologiche e ai grandi *trend* dello sviluppo e, in generale, a tutte quelle caratteristiche che condizionano i ritorni degli investimenti; In un altro recente lavoro, Accetturo e De Blasio (2019), pur con un approccio più pessimista sugli esiti delle politiche di sviluppo, arrivano a conclusioni simili circa l'importanza dei fattori istituzionali e di contesto e circa la necessità di far precedere gli interventi da accurate analisi sulle cause locali del sottosviluppo. Gli interventi analizzati sono di varia natura, sia infrastrutturali, che di promozione dell'innovazione o di incentivi alle imprese, ma l'analisi controfattuale svolta dagli autori evidenzia modesti ritorni su tutti gli indicatori economici più significativi (investimenti, valore aggiunto, occupazione), accompagnati talvolta da effetti indesiderati (spiazzamenti, aumento dei valori immobiliari) (Tabella 2).

Tabella 2.
PROGRAMMI DI SVILUPPO ANALIZZATI E SINTESI DEGLI ESITI EMERSI CON L'ANALISI CONTROFATTUALE

Nome intervento	Tipologia prevalente	Esito dell'analisi controfattuale
Erogazioni L.488/1992	Incentivi alle imprese con sistema di asta	Pochi investimenti aggiuntivi, prevalente effetto anticipazione
Contratti di Programma	Localizzazioni concordate Stato - Grandi imprese	Modesti effetti positivi, spiazzamento rispetto ad aree limitrofe
Patti Territoriali	Infrastrutture e incentivi concordati fra attori locali e Stato	Pochi investimenti aggiuntivi, prevalente effetto anticipazione
Interventi su aree di crisi	Infrastrutture e incentivi concordati da attori locali e Stato	Effetti economici pressoché nulli, consenso per politici locali
Fondi Strutturali 2007-2013	Infrastrutture e incentivi	Effetti deboli, un po' meglio gli incentivi alle imprese
Smart Specialization Strategy 2014-2020	Incentivi alla cooperazione imprese – centri di ricerca	Bassi ritorni, soprattutto per le imprese più tradizionali
Rigenerazione urbana	Riqualificazione patrimonio fisico e interventi di sviluppo	Impatto significativo solo sui valori immobiliari

Fonte: elaborazione propria da Accetturo e De Blasio (2019)

Secondo la letteratura analizzata dagli autori, le politiche di sviluppo locale hanno bassi ritorni anche in altri contesti¹⁴, ma esiti decisamente peggiori in quello italiano, in cui pesa la bassa qualità istituzionale e la presenza di altre politiche pubbliche che ne frenano gli effetti. I principali ostacoli vengono individuati nel sistema nazionale di fissazione dei livelli retributivi, che impedisce di collegare i salari alle condizioni effettive dei mercati del lavoro locali; nella struttura sfavorevole di alcuni mercati, in particolare quello dei servizi, in cui la presenza di barriere all'ingresso di nuovi attori impedisce di trasformare un aumento della domanda in maggiore occupazione, piuttosto che in aumento dei prezzi e maggiori profitti per gli operatori già presenti; nella presenza di vasti settori di occupazione pubblica, che vanificano gli incentivi alle attività imprenditoriali. Infine, sembra essere una specificità del contesto italiano anche la bassa attivazione di terziario locale da parte degli investimenti industriali, che negli Usa, ad esempio, è stata stimata in 1,6 addetti nei servizi per ogni addetto industriale aggiuntivo (Moretti, 2010).

Tra i diversi tipi di intervento, inoltre, la letteratura evidenzia che gli investimenti infrastrutturali, se ben circostanziati sui bisogni effettivi, tendono a funzionare meglio delle esenzioni fiscali, che possono avere effetti distributivi indesiderati (a favore dei proprietari immobiliari, ad esempio), mentre i sussidi diretti per le assunzioni e gli investimenti hanno risultati misti (poco efficaci nell'attrarre nuove imprese, più efficaci nel far crescere quelle già presenti). Inoltre, più piccole sono le aree di intervento, più forte è l'effetto di spiazzamento o sostituzione spaziale, cioè la crescita non è additiva, ma avviene a danno dei territori limitrofi.

3. Infrastrutture e incentivi: la filosofia di intervento nelle ZES (Zone Economiche Speciali)

Come evidenziato in precedenza, di solito gli interventi pubblici di promozione dello sviluppo locale prevedono un mix di strumenti: le cosiddette politiche di contesto, in prevalenza interventi infrastrutturali che mirano a creare un ambiente economico e sociale favorevole agli investimenti privati, e gli aiuti diretti alle imprese, che mirano invece a fare da leva per risorse private addizionali, orientate verso obiettivi socialmente desiderabili. L'efficacia dei diversi strumenti dipende da molte variabili, ma in generale occorre partire dalle specificità dei luoghi, dato che, ad esempio, in aree poco o inadeguatamente infrastrutturate rispetto al livello di sviluppo tecnologico vigente, le politiche di contesto risultano più efficaci di quelle di incentivazione, che possono però utilmente subentrare in una seconda fase e in modo temporaneo (Capuano et al., 2002).

¹⁴ Gli interventi più analizzati sono: 1) le "Enterprise Zone" (piccole aree con alti livelli di povertà e di disoccupazione; i programmi di solito statali prevedono due tipi di agevolazione fiscale: per le imprese che si insediano nell'area e per quelle, fuori dall'area, che assorbono lavoratori dell'area. I risultati sono minimi, di solito a danno delle aree limitrofe), 2) le "Zone Franche Urbane" (aree urbane in crisi; le imprese ottengono per 5 anni esenzioni fiscali e dai contributi sociali; hanno avuto esiti migliori nelle aree ben infrastrutturate) e 3) i fondi strutturali europei (efficaci solo in regioni con forza lavoro istruita e alta qualità delle istituzioni).

Gli incentivi alle imprese costituiscono un insieme molto vario e complesso di strumenti, che si distinguono per finalità e soluzione tecnica utilizzata. Rispetto alla finalità, gli incentivi possono essere utilizzati per promuovere la modernizzazione delle tecniche produttive, ridurre gli impatti ambientali, sviluppare particolari settori, assorbire uno specifico segmento di manodopera o promuovere gli investimenti nelle aree svantaggiate, ecc. Possono poi assumere diverse forme tecniche, tra cui le più diffuse includono finanziamenti agevolati (tassi di interesse inferiori a quelli di mercato, garanzie pubbliche, partecipazione al rischio), agevolazioni fiscali (crediti d'imposta, aliquote ridotte, esenzioni fiscali, riduzioni degli oneri sociali, ammortamenti accelerati), vere e proprie erogazioni finanziarie (sovvenzioni dirette di nuove assunzioni, contributi a fondo perduto) o anche offerta di beni e servizi a costi ridotti (beni immobili, consulenze tecniche). A seconda delle procedure di attuazione, infine, si distingue tra incentivi a procedura automatica (ad esempio, i crediti d'imposta), a procedura valutativa o bando (come la L.488/1992) e a procedura negoziale (come i Contratti di Programma).

Questo insieme eterogeneo di interventi può essere concettualmente ricondotto a due grandi famiglie di politiche pubbliche: la politica industriale, che insiste prevalentemente su aspetti organizzativi e di composizione settoriale, e la politica territoriale, che invece si occupa di ridurre i divari geografici dello sviluppo¹⁵. Tale distinzione concettuale è rilevante anche in fase di valutazione delle politiche pubbliche. Mentre gli interventi di politica industriale si prestano ad una valutazione in ottica micro, relativa cioè ai risultati ottenuti dalla singola impresa beneficiaria o dal settore di appartenenza, quelli di politica di sviluppo locale si prestano ad analisi macro o di contesto, in cui le variabili risultato di interesse sono, ad esempio, l'aumento dell'occupazione o anche della popolazione in una determinata area, variazione che dipende sia dalla crescita delle attività produttive direttamente agevolate, sia dagli effetti di interazione e diffusione (Schema 3). In questo contributo l'interesse analitico riguarda ovviamente la seconda accezione.

Schema 3.
POSSIBILE CLASSIFICAZIONE DEGLI INCENTIVI ALLE IMPRESE, DISTINTI PER FAMIGLIA DI POLICY

FINALITÀ	FORMA TECNICA	PROCEDURA	VALUTAZIONE DI EFFICACIA
<ul style="list-style-type: none"> - R&S, innovazione tecnologica, riduzione impatto ambientale; - Assorbimento manodopera (anche specifici segmenti); - Riequilibrio settoriale; - Riequilibrio territoriale 	<ul style="list-style-type: none"> - Finanziamenti agevolati (tassi di interesse ridotti, garanzie pubbliche, partecipazione al rischio); - Agevolazioni fiscali (crediti d'imposta, aliquote ridotte, esenzioni fiscali, riduzioni degli oneri sociali, ammortamenti accelerati); - Erogazioni finanziarie (sovvenzioni dirette, contributi a fondo perduto); - Offerta di beni e servizi a costi ridotti (beni immobili, consulenze tecniche) 	<ul style="list-style-type: none"> - Automatica - Valutativa (Bando) - Concertativa 	<ul style="list-style-type: none"> - Micro (effetti sulla singola impresa beneficiaria, sui settori); - Macro (effetti sui territori oggetto di intervento, diretti e indiretti)
			<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">POLITICA INDUSTRIALE</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 5px auto;">POLITICA DI SVILUPPO LOCALE</div>

Fonte: elaborazione propria

Sul tema specifico degli incentivi alle imprese nelle aree depresse resta sostanzialmente valido il meccanismo descritto da Saraceno (1963) negli anni del decollo industriale italiano. Le aree in ritardo di sviluppo sono caratterizzate da un livello insufficiente di economie esterne (mancano le infrastrutture, ma mancano anche le interazioni con le altre imprese, le competenze, ecc.), che non rendono conveniente l'ubicazione delle imprese sul territorio. L'intervento pubblico, allora, è finalizzato, da un lato a colmare il deficit infrastrutturale, dall'altro ad abbattere i maggiori costi di insediamento delle imprese pioniere, fino a ripristinare una situazione di neutralità spaziale. Da tale giustificazione economica discendono le tre caratteristiche fondamentali degli incentivi, che devono essere:

- 1) temporanei (fino al superamento delle diseconomie);
- 2) decrescenti (al diminuire degli oneri di localizzazione);

¹⁵ Uno studio recente e molto critico sul tema degli incentivi alle imprese è il cosiddetto "Rapporto Giavazzi" (2012), redatto nell'ambito dell'attività di *spending review* del governo Monti. Gli autori premettono che si tratta di un insieme molto eterogeneo di provvedimenti, per cui qualsiasi classificazione risulta arbitraria. Quella da loro proposta si basa sulla risposta degli incentivi a tre tipi di fallimento del mercato: a) la presenza di esternalità (particolarmente importanti nelle attività di R&S, non sufficientemente finanziate perché i benefici si diffondono su tutte le imprese), b) la presenza di vincoli finanziari (progetti potenzialmente redditizi non vengono finanziati a causa di asimmetrie informative e problemi di azzardo morale), c) la persistenza di aree in ritardo di sviluppo (alcune aree scontano costi di localizzazione sfavorevoli, che impediscono l'avvio di adeguati percorsi di sviluppo). Anche sulla valutazione dell'efficacia degli incentivi, la premessa del lavoro è che esistono numerosi studi, con risultati eterogenei e non generalizzabili. Tuttavia, rispetto agli strumenti presi in esame, lo studio conclude che un sussidio è efficace solo se induce attività addizionali, esito questo riscontrato prevalentemente nelle attività di R&S per le start-up e le PMI, ma non per le imprese localizzate nelle aree in ritardo di sviluppo. Inoltre, gli autori rilevano la maggior efficacia dei contributi automatici rispetto a quelli a bando, perché meno soggetti alla scelta discrezionale della PA.

3) differenziati per settore produttivo (sussidiando solo quelli che incontrano i costi maggiori). Obiettivo specifico di tale tipologia di incentivi è quindi quello di ripristinare condizioni di equilibrio fra le diverse aree e non quello di favorire specifici settori di attività.

Anche questa tipologia di incentivi è ovviamente soggetta a distorsioni e fallimenti. I problemi principali indicati in letteratura sono quattro: a) insufficiente addizionalità, b) creazione di rendite, c) spiazzamento territoriale di altri investimenti, d) bassa probabilità di sopravvivenza.

Se scopo di questi incentivi è favorire adeguate condizioni di contesto, è evidente che essi sono in genere associati ad interventi di natura multisettoriale, che spesso prendono la forma della creazione di una o più aree di concentrazione di interventi coordinati, che possono essere sintetizzate con il concetto delle Zone Economiche Speciali (ZES).

Il termine indica aree geografiche circoscritte su cui insiste (temporaneamente) una regolamentazione economica diversa e più vantaggiosa rispetto a quella vigente nel resto del contesto nazionale, che include investimenti infrastrutturali, semplificazioni normative e procedurali, agevolazioni fiscali e incentivi finanziari. Tali aree possono assumere varie denominazioni, tra cui le più note sono “Zone Franche”, “Zone Economiche Integrate”, “Zone Logistiche Speciali”, “Parchi industriali”, “Parchi tecnologici”, “Distretti per l’innovazione”, ecc. L’obiettivo della creazione di queste aree è di accrescere la competitività delle imprese già insediate e attrarre nuovi investimenti.

Le ZES sono uno strumento utilizzato principalmente dai paesi in via di sviluppo per attrarre investimenti esteri di grandi dimensioni, di solito collocati in zone strategiche, come grandi aree urbane e grandi infrastrutture di trasporto (aeroporti, porti, ferrovie, autostrade, interporti). I casi che sono stati oggetto di valutazione hanno fin qui dato esiti eterogenei, largamente dipendenti dalla competitività più generale dell’economia nazionale e dalla credibilità delle istituzioni pubbliche (Frick et al., 2019; Duranton e Venables, 2018). Secondo una recente indagine condotta dall’agenzia ONU per il Commercio e lo Sviluppo (UN-CTAD, 2019), sono state più efficaci nell’attrarre investimenti quelle zone che hanno unito alle agevolazioni infrastrutturali e fiscali, pacchetti di politiche integrate per l’accompagnamento degli investimenti. Alcune delle raccomandazioni elaborate dall’UN-CTAD per la costruzione di ZES efficaci sono riportate nello Schema 4.

Schema 4.
Alcune raccomandazioni ONU per la realizzazione delle ZES

- collocare le ZES in zone strategiche, vicino alle principali concentrazioni di popolazione e alle infrastrutture più sofisticate;
- infrastrutture di qualità e manodopera qualificata sono più importanti degli incentivi economici e fiscali;
- la semplificazione normativa e regolamentare è più efficace degli incentivi fiscali;
- l’offerta di servizi *business oriented* di qualità (strutture di R&S e di formazione) è più importante degli incentivi fiscali;
- completare la ZES con interventi che rendano attrattiva la residenza in loco (abitazioni, scuole, negozi, qualità ambientale e della vita);
- facilitare l’acquisto dei terreni e degli immobili, con politiche inclusive ed eque per le comunità locali;
- prevedere organismi indipendenti di gestione delle ZES;
- limitare l’uso di sussidi economici facilita il recupero dei costi e la sopravvivenza delle iniziative economiche.

Fonte: elaborazione propria su materiali UN-CTAD

Recentemente le ZES sono state introdotte anche nella normativa italiana a favore dello sviluppo del Meridione (L.123/2017). In base a tale legge, ciascuna regione meridionale ha la facoltà di istituire una propria ZES, a partire da un’area portuale di rilievo strategico, collegata alla rete trans-europea dei trasporti, con la facoltà di includervi altre aree adiacenti e funzionalmente connesse. I vantaggi assicurati alle aree ZES includono investimenti infrastrutturali, agevolazioni fiscali (credito di imposta più elevato) e regolamentari (semplificazione degli adempimenti procedurali e riduzione dei tempi amministrativi) (cfr. Giannola, 2020).

Nel caso delle aree interne, è necessario ovviamente agire su una scala territoriale molto più ridotta e soprattutto con specificità tipiche delle aree a bassa densità di insediamento. Non si tratta pertanto di replicare l’esperienza delle ZES alla lettera, quanto di recuperare la filosofia di intervento, al fine di promuovere la crescita o la nuova localizzazione di PMI. Ciò implica allora, ad esempio, concentrare gli interventi, di natura multisettoriale e integrati, in poche selezionate aree, da scegliere fra le più insediate e meglio infrastrutturate, rispetto agli standard delle aree periferiche. Al contempo, implica preferire interventi di adeguamento del contesto (investimenti infrastrutturali, offerta di servizi e consulenze, semplificazione normativa e regolamentare) agli incentivi economici, che sono in genere molto costosi per la collettività e poco significativi per i singoli beneficiari. Gli incentivi, infine, sono in genere efficaci se programmati a completamente degli altri interventi di miglioramento del contesto e se restano in vigore per periodi di tempo circoscritti.

Dalla letteratura emerge di fatto una complementarità più che un *trade-off* tra investimenti infrastrutturali e incentivi alle imprese, con una priorità verso gli investimenti qualora si tratti di contesti particolarmente deficitari o di fasi storiche caratterizzate da lunghi periodi di sottoinvestimento. Questo è, del resto, il primo insegnamento dell'approccio "*place based*" alle politiche di sviluppo, nato con la revisione della politica di coesione europea¹⁶.

4. Dalla letteratura alle raccomandazioni di policy

Pur nell'incertezza che domina ancora le politiche di sviluppo, gli studi più recenti concordano nell'invitare a prestare attenzione ad alcune fasi di implementazione degli interventi e ad alcune loro caratteristiche.

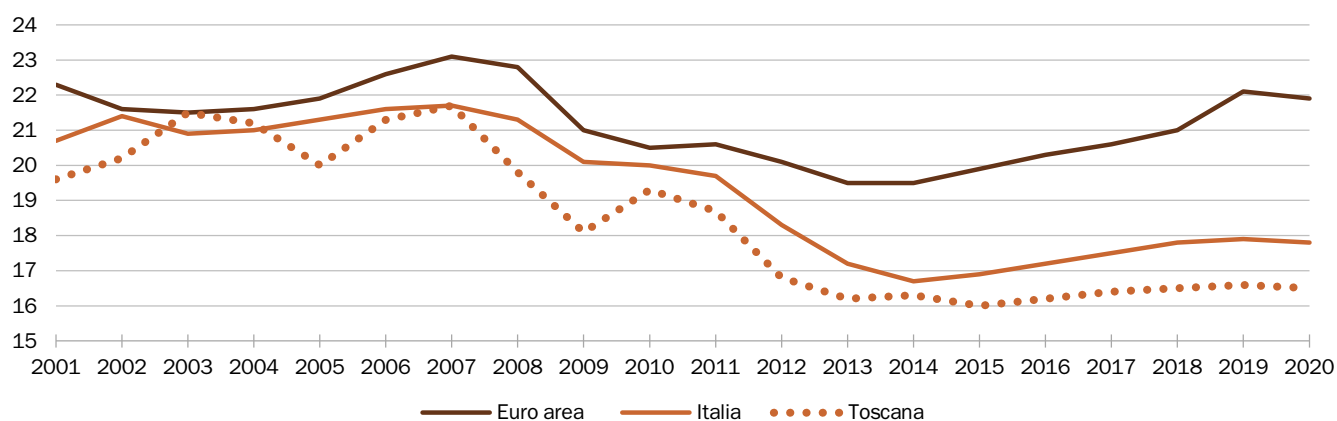
In primo luogo, occorre partire da una buona conoscenza dei contesti locali e dall'individuazione dei principali ostacoli all'insediamento delle attività produttive. È bene evidenziare se esistono gravi carenze infrastrutturali e di quale natura, se legate ad esempio alle infrastrutture di trasporto o alla rete delle telecomunicazioni, se prevale la mancanza di adeguati servizi di istruzione e formazione, se invece ci sono difficoltà nell'accedere alla proprietà o all'uso dei terreni e degli immobili residenziali e produttivi.

In secondo luogo, è utile confrontare le potenzialità produttive dei luoghi, il cosiddetto capitale territoriale¹⁷, con i grandi *trend* dello sviluppo in corso, per cui, ad esempio, in una fase in cui è cruciale abbassare la pressione dei cicli produttivi sulle risorse naturali o ridurre la congestione in alcune aree, o ancora sono facilmente disponibili tecnologie e soluzioni organizzative che rendono meno necessari gli spostamenti, le aree più periferiche, meno dense e più ricche di beni naturali, possono avvantaggiarsi di una nuova centralità nel processo aggregato di sviluppo.

Nella progettazione degli interventi, infine, le indicazioni della letteratura sono relativamente più chiare e suggeriscono di costruire politiche multi-settoriali e integrate, che una volta individuate le principali criticità da affrontare, lo facciano lungo tutta la filiera materiale e decisionale. Per cui, ad esempio, se il problema principale è la cattiva connessione alla rete delle telecomunicazioni, gli interventi dovranno essere in primo luogo di natura infrastrutturale, seguiti poi da agevolazioni sui contratti di utenza e anche da adeguati interventi formativi per gli addetti alle imprese e per i consumatori.

Per quanto attiene al tema del conflitto tra spesa pubblica per infrastrutture o per incentivi alle imprese, dalla letteratura passata in rassegna emerge un rapporto di complementarità piuttosto che di conflittualità. In più, un livello adeguato di infrastrutturazione è di solito un pre-requisito indispensabile per la localizzazione delle attività produttive, quindi gli investimenti in infrastrutture devono precedere in ordine temporale gli incentivi individuali alla localizzazione, tanto più se la fase storica, come quella attuale, è caratterizzata da un lungo periodo di sottoinvestimento e da salti tecnologici rilevanti (Grafico 5).

Grafico 5
Investimenti fissi lordi in % su PIL



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat (Toscana 2019 e 2020: stime)

¹⁶ Nel 1998 viene lanciata la cosiddetta "Nuova Programmazione Europea" che oppone, all'approccio liberistico del Washington Consensus (incentrato su liberalizzazioni, privatizzazioni, stabilità monetaria e fiscale, quali fattori sufficienti per la crescita a prescindere dai contesti territoriali), l'approccio "*place-based*". Dopo il successo dei distretti industriali degli anni '70, l'approccio "*place-based*" torna a porre l'attenzione sulle esternalità localizzate di offerta (o agglomerazioni locali), derivanti dalla condivisione di infrastrutture e servizi, forniture incrociate di beni e servizi, contaminazioni e scambi di informazioni. Ne discende una nuova attenzione alla possibilità, per la politica regionale, di influenzare la localizzazione della crescita tramite dotazioni di infrastrutture, attrazione di investimenti, promozione di collaborazioni tra le istituzioni locali e le imprese (Cannari et al., 2009).

¹⁷ Il capitale territoriale può essere definito come un insieme di asset localizzati – naturali, umani, artificiali, organizzativi, relazionali e cognitivi – che costituiscono il potenziale competitivo di un territorio (Camagni, 2009).

Sempre sul tema della giusta combinazione tra infrastrutture e incentivi, una prima analisi della politica di coesione degli ultimi due cicli di programmazione mostra una maggiore incidenza relativa di investimenti infrastrutturali proprio nelle aree interne, comunque sempre accompagnati da un'importante quota di incentivi alle attività produttive. Il livello molto aggregato dell'analisi non consente tuttavia di approfondire in questa fase le specificità di infrastrutture e incentivi finanziati (Box 6).

Box 6
INFRASTRUTTURE E INCENTIVI NEI FONDI DELLA POLITICA DI COESIONE EUROPEA

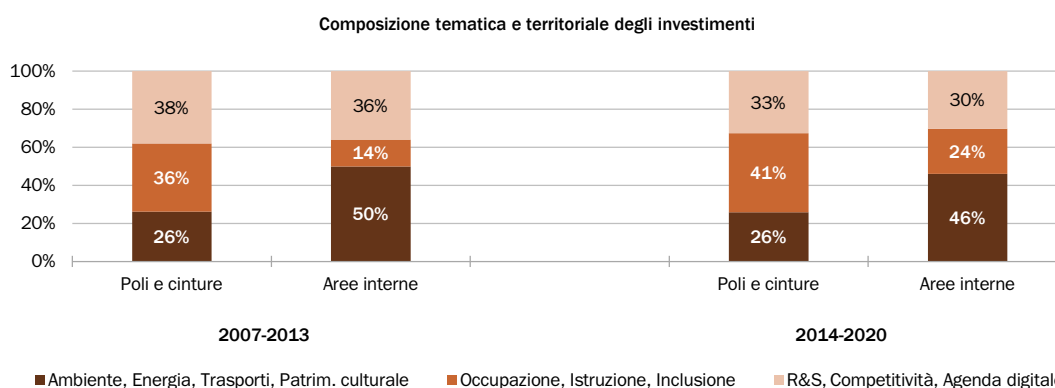
I dati pubblicati sul portale Opencoesione consentono di evidenziare la ripartizione per finalità, strumenti e territori degli investimenti promossi tramite la politica di coesione territoriale europea.

Si prendono qui in considerazione i fondi relativi al ciclo di programmazione 2007-2013, a quello 2014-2020 e alla riprogrammazione dei fondi 2014-2020 a seguito della pandemia. Delle risorse comunitarie complessive attribuibili alla Toscana, è possibile assegnare ai singoli comuni il 72% del totale (per una somma di 2,4 miliardi di euro) per il ciclo 2007-2013, il 44% del totale (per una somma pari di nuovo a 2,4 miliardi di euro) per il ciclo 2014-2020 e solo il 5% per le risorse riprogrammate a causa del Covid-19 (per un ammontare pari a 0,1 miliardi di euro). Sulle cifre citate è possibile analizzare la distribuzione territoriale e tematica.

In termini pro-capite si evidenzia che la spesa per le aree più insediate è sempre più elevata di quella per le aree interne.

Spesa per abitante	2007-2013	2014-2020	Riprogramm. Covid
Poli e cinture	772	761	39
Aree interne	344	398	10

In termini di composizione tematica, comparando il ciclo 2007-2013 con il successivo, si nota che nelle aree interne pesano di più gli investimenti in ambito trasporti, ambiente, energia e patrimonio culturale, soprattutto a scapito di misure a favore di occupazione, istruzione e inclusione. Le risorse riprogrammate a causa della pandemia, non riportate nel grafico, sono state impiegate invece soprattutto come sostegni alle PMI, contributi al personale sanitario e finanziamenti alle scuole per l'adeguamento degli spazi.



In termini di tipologia di spesa, infine, il risultato è trainato dalla composizione tematica, poiché fra i temi R&S, Competitività e Agenda digitale prevalgono i contributi alle imprese, nel gruppo Occupazione, Istruzione e Inclusione dominano gli acquisti di beni e servizi per interventi sugli individui, mentre nei rimanenti ambiti (Ambiente, Energia, Trasporti, Patrimonio) sono decisamente maggioritari gli investimenti infrastrutturali.

	2007-2013					2014-2020				
	Beni e servizi	Infra-strutture	Contributi a individui	Contributi a imprese	TOTALE	Beni e servizi	Infra-strutture	Contributi a individui	Contributi a imprese	TOTALE
Poli e cinture	40%	27%	4%	28%	100%	40%	29%	8%	23%	100%
Aree interne	10%	60%	1%	28%	100%	19%	48%	5%	28%	100%
TOTALE	36%	33%	4%	28%	100%	36%	32%	7%	24%	100%

Nelle aree interne le due tipologie di spesa più importanti sono infrastrutture e contributi alle imprese, mentre sono decisamente minoritari gli acquisti di beni e servizi e i contributi individuali. Nel passaggio dal ciclo 2007-2013 al successivo, si evidenzia tuttavia una riduzione della quota per infrastrutture a favore degli acquisti di beni e servizi.

Fonte: elaborazioni su dati Opencoesione

In relazione, invece, ai più recenti interventi regionali attuati in favore di aree interne e montane è cresciuta l'attenzione a due forme di sussidio, di cui il primo rivolto alle imprese, che prevede un'agevolazione fiscale sull'IRAP, e il secondo rivolto alle famiglie, che consiste in contributi a fondo perduto per il trasferimento della residenza (Schema 7).

Le agevolazioni fiscali e i contributi per le imprese in aree periferiche e montane

L'intervento più noto è la riduzione dell'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive) per le imprese che operano nei Comuni classificati montani.

La Regione Emilia-Romagna, ad esempio, con L.R.18/2019 ha previsto un credito di imposta per le imprese già esistenti o di nuova costituzione nelle aree montane per il triennio 2019-2021. Possono beneficiare dell'intervento le imprese di qualsiasi forma giuridica e settore di attività (escluse le imprese esclusivamente agricole), i professionisti e i lavoratori autonomi, con IRAP dichiarata non superiore a 5mila euro, se già esistenti. Il beneficio ammonta al 100% dell'IRAP dovuta per gli importi fino a 1.000 euro e al 50% per quelli da 1.000 a 5.000. Per le imprese di nuova costituzione, il beneficio è pari 3.000 euro per ciascun anno. Esso viene raddoppiato per gli esercizi polifunzionali, le start-up innovative e gli esercizi con marchio "slot-free" (contro il gioco d'azzardo). Sono stati stanziati complessivamente 36 milioni di euro per l'abbattimento fiscale a favore di circa 12mila imprese in 100 Comuni.

Anche la Regione Lombardia ha adottato un provvedimento simile, che prevede l'azzeramento dell'IRAP totale per i primi tre anni per le imprese di nuovo insediamento nei Comuni fino a 3mila abitanti.

In Toscana, con DGR 1154/2020 è stato approvato un bando per l'erogazione di contributi a fondo perduto, di importo fino a 10mila euro, per la realizzazione di "empori di comunità" nelle aree interne, periferiche, montane e insulari. Gli "empori di comunità" sono strutture polifunzionali che vendono beni e servizi di prima necessità alle comunità locali. La dotazione iniziale del bando è di 5 milioni di euro.

Altro tipo di intervento molto richiesto è l'introduzione dell'IVA agevolata al 10% sugli interventi in campo ambientale e di messa in sicurezza idrogeologica.

I contributi ai nuovi residenti

Anche in questo caso, l'intervento più noto è quello promosso dall'Emilia-Romagna. A partire dal 2020, la Regione ha finanziato due bandi successivi, con cui ha erogato contributi a fondo perduto a 700 giovani coppie o famiglie di recente formazione (età max 40 anni, con soglia ISEE), che hanno preso la residenza in un Comune montano. In totale, le domande ammissibili ai finanziamenti sono state poco più di 2.300, di cui 700 sono risultate finora finanziate, con una media di 28mila euro a contributo. Il sussidio è finalizzato all'acquisto e/o al recupero di immobili residenziali ed è vincolato al mantenimento della residenza per almeno 5 anni. Gli importi vanno da un minimo di 10mila euro ad un massimo di 30mila, comunque non superiori al 50% delle spese sostenute. Premialità aggiuntive sono previste per i trasferimenti nei comuni montani più penalizzati in base a indici di reddito, anzianità e spopolamento (fascia 1 e 2 su 3). I bandi sono stati finanziati con 20 milioni di risorse complessive.

Altro intervento di cui si discute è l'esenzione temporanea dell'IMU per chi recupera il patrimonio immobiliare storico.

Molta popolarità, infine, ha ottenuto anche l'iniziativa "Case a 1 euro" promossa da alcuni Comuni per il recupero del patrimonio residenziale abbandonato. In questo caso non si erogano contributi pubblici, ma il soggetto pubblico favorisce la calmierazione dei prezzi e l'incontro tra domanda e offerta. Si tratta di solito di immobili fatiscenti, per i quali l'Amministrazione comunale ottiene mandato dai proprietari per venderli al prezzo simbolico di 1 euro (di solito viene pubblicato un bando per la manifestazione di interesse da parte dei proprietari). L'Ente pubblico fa da garante della regolarità della compravendita (che avviene fra privati) e del rispetto di alcuni vincoli da parte dell'acquirente, cui di solito è richiesto di impegnarsi a sostenere tutte le spese notarili e a eseguire lavori di ristrutturazione entro un periodo definito (di solito 1 anno per la presentazione del progetto e 3 anni per l'esecuzione), affidandosi a imprese locali. Gli immobili possono essere recuperati sia a fini residenziali che produttivi (strutture turistico-ricettive, laboratori artigiani, ecc.), in conformità agli strumenti urbanistici vigenti.

Fonte: elaborazioni proprie

Per le indicazioni generali derivanti dalla letteratura, sono almeno due le condizioni da rispettare per accrescere l'efficacia di tali interventi: la prima, è quella di accompagnarli con adeguate politiche di contesto, tese a superare i principali deficit infrastrutturali o di offerta di servizi essenziali; la seconda è di orientarli a favorire la concentrazione territoriale dei nuovi insediamenti, allo scopo di innescare piccole economie di agglomerazione locali che possano avviare processi di sviluppo virtuosi. E' evidente che questa seconda indicazione è del tutto in contraddizione, ad esempio, con la previsione di un punteggio premiale per gli insediamenti nelle località più disagiate.

A conclusione di questo *excursus* sulle politiche di sviluppo, dalle loro impostazioni teoriche alle realizzazioni pratiche, possiamo così riassumere le indicazioni raccolte sul tema centrale di questa nota, ovvero il *trade-off* tra investimenti in infrastrutture e contributi alle imprese (o agli attori economici più in generale, incluse le famiglie).

Le due forme di investimento sono da considerarsi complementari piuttosto che conflittuali e nella pratica si ha spesso la compresenza di entrambe, anche perché non di rado attingono da canali di finanziamento diversi, per cui non attivarli significherebbe rinunciare ad una parte di risorse.

Ciò che deve essere oggetto di attenta analisi, invece, è la combinazione delle due tipologie, al fine di sfruttarne al massimo le potenzialità di attivazione economica. Molti recenti studi sullo sviluppo locale raccomandano di partire da un'accurata conoscenza dei contesti, delle risorse sottoutilizzate e dei principali ostacoli alla loro valorizzazione, alla luce dei più generali *trend* di sviluppo e del livello tecnologico disponibile. Una buona opzione è quella di mutuare l'approccio utilizzato nelle ZES (Zone Economiche Speciali), che implica concentrare interventi multi-settoriali tra loro coordinati in poche zone selezionate (a partire da quelle già adesso più insediate e infrastrutturate e non dalle più fragili), al fine di innescare positive economie di agglomerazione. In generale, per gli interventi a favore degli insediamenti residenziali è accettabile una

diffusione territoriale maggiore rispetto a quella ammessa per le attività produttive e i servizi, perché si può favorire la creazione di moderati bacini di pendolarismo quotidiano, compatibili con le caratteristiche morfologiche dei luoghi. Questa logica di “ragionevole” concentrazione territoriale nei luoghi a maggiori potenzialità dovrebbe guidare sia gli investimenti infrastrutturali, sia l’erogazione dei contributi alle imprese e alle famiglie.

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2014), Strategia nazionale per le Aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance, Materiali UVAL
- ACCETTURO A., DE BLASIO G. (2019), Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli), IBS Libri
- ALONSO W. (1964), Location and Land Use: Toward a General Theory of Land Rent, Harvard University Press
- BARONE G., D’ALESSANDRO A., DE BLASIO G. (2019), *A ticket to ride. Education and migration from lagging areas*, in *Papers in regional Sciences*, 98 (5), pp.1893-1902
- CAMAGNI R. (2009), Per un concetto di capitale territoriale, in BORRI D., FERLAINO F. (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*, Angeli, Milano
- CANNARI L., MAGNANI M., PELLEGRINI G. (2009), Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell’ultimo decennio, *Questioni di Economia e Finanza, Occasional papers*, 50
- CAPELLO R. (2015), *Economia regionale. Localizzazione, crescita regionale e sviluppo locale*, Il Mulino, Bologna
- CAPUANO G. (2004), *I fattori dello sviluppo regionale*, GMS, Roma
- CAPUANO G., FANELLI L., PELLEGRINI G. (2002), Incentivi o infrastrutture? Un’analisi dell’impatto delle politiche territoriali sull’economia delle regioni meridionali tramite un approccio VAR strutturale, in *Serie Storiche*, 4
- CHRISTALLER W. (1933), *Die Theorie der zentralen Orte in Süddeutschland*, Jena
- CRESCENZI R., DI CATALDO M., RODRIGUEZ-POSE A. (2016), Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions, in *Journal of Regional Science*, 56 (4), pp. 553-582
- DURANTON G., VENABLES A. (2018), Place-based policies for development, NBER Working Papers, n. 24562
- FAGGIAN A., MODICA M., URSO G. (2018), Periferie resilienti, in DE ROSSI A. (a cura di), *Riabitare l’Italia*, Roma, Donzelli, pp. 271-284
- FRATESI U. (2020), Aree deboli e politiche di sviluppo: cosa possiamo attenderci?, in *Eyesreg Vol.10, N.1*, Gennaio
- FRICK S., RODRIGUEZ-POSE A., WONG M. (2019), Toward economically dynamic special economic zones in emerging countries, in *Economic Geography*, 95 (1) pp.30-64
- FUJITA M., KRUGMANN P., VENABLES A. J. (1999), *The spatial economy: Cities, Regions and International Trade*, MIT Press
- GIANNOLA A. (2020) La SVIMEZ sul Quadrilatero ZES nel Mezzogiorno continentale, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 1-2 pp.3-13
- GIAVAZZI F., D’ALBERTI M., MOLITERNI A., POLO A., SCHIVARDI F. (2012), *Analisi e Raccomandazioni sui Contributi Pubblici alle Imprese. Rapporto al Presidente del Consiglio e Ministro dell’Economia e delle finanze e al Ministro dello Sviluppo, delle infrastrutture e dei trasporti*.
- HIRSCHMAN A. O. (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven
- ISARD W. (1956). *Location and Space-economy; a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*, MIT Press, Cambridge
- LÖSCH A. (1940). *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft: Eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel*, Gustav Fischer, Jena
- MAZZUCATO M. (2021), *Missione Economia*, Laterza, Bari
- MORETTI E. (2010), *Local multipliers*, in *American Economic Review*, 100 -2- pp. 373-377
- MYRDAL G. (1957), *Economic theory and under-developed regions*, Duckworth, Londra
- PERROUX F. (1955), Note sur la notion de pole de croissance? *Economic Appliquee*, 307-320
- RODRÍGUEZ-POSE A., WILKIE C. (2018), Strategies of gain and strategies of waste: What determines the success of development intervention?, in *Progress in Planning ISSN 0305-9006*
- SARACENO P. (1963), La giustificazione economica a investire in area sottosviluppata, in *Scritti di economia e statistica in memoria di Alessandro Molinari*, Giuffrè, Milano
- SOLOW R.M. (1956), A contribution to the theory of Economic Growth, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, pp. 65-94
- STIGLITZ J. E. (2017), Invertire la rotta. Disuguaglianza e crescita economica, in MAZZUCATO M. e JACOBS M. (a cura di), *Ripensare il capitalismo*, Laterza, Bari
- STIGLITZ J. E. (2020), *Riscrivere l’economia europea. Le regole per il futuro dell’Unione*, Il sagggiatore
- STIGLITZ J. E. (2021), *Popolo, potere e profitti. Un capitalismo progressista in un’epoca di malcontento*, Einaudi, Torino
- THÜNEN (VON) J. H. (1826), *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Puthes, Hamburg
- UN-CTAD (2019), *Special Economic Zones, in World Investment Report 2019*, https://unctad.org/en/PublicationChapters/WIR2019_CH4.pdf
- UN-DESA (2020), *World Social Report. The Challenge of Inequality in a Rapidly Changing World*, <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report/2020-2.html>
- WEBER A. (1909), *Über den Standort der Industrien*. Siebeck, Tübingen

A cura di Sabrina Iommi