



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

PROGRAMMA TRIENNALE DI ATTIVITÀ 2016-2018

Firenze, novembre 2015

A.

I TEMI DI RICERCA DELL'IRPET

1.

La crisi è finita?

La recente dinamica congiunturale mostra un profilo moderatamente espansivo. La cautela in questi casi è d'obbligo, soprattutto per le incertezze che derivano dal quadro internazionale: si pensi, ad esempio, al rallentamento dell'economia cinese e degli altri paesi emergenti o alla decelerazione del commercio mondiale. I segnali di ripresa che si sono manifestati nel corso dell'anno sembrano tuttavia attestare la chiusura della precedente fase recessiva e confermare che la ripresa è in atto.

La crisi che speriamo di avere lasciato alle nostre spalle è stata in ogni caso prolungata e molto pesante. E l'ampiezza e l'intensità della ripresa, su cui pesano molte incognite, sono ancora lungi dal fare presagire il recupero dei livelli persi di benessere e la correzione dei disequilibri settoriali (se il riferimento è al mondo delle imprese), generazionali (con riferimento agli individui e alle famiglie) e territoriali, che la crisi ha nel frattempo prodotto.

Il migliorato ritmo di crescita del ciclo economico sembra attualmente più indotto dalla favorevole combinazione di fattori esterni (calo prezzo petrolio, politica monetaria espansiva della BCE, ecc.), che dal superamento delle nostre deficienze strutturali. Le condizioni per rilanciare i consumi e l'occupazione (e quindi il nostro benessere) passano attraverso il rilancio degli investimenti pubblici e privati e, più in generale, per la declinazione di politiche di lungo periodo, che siano in grado di incidere sulle nostre debolezze e farci superare i molteplici elementi che frenano ancora lo sviluppo.

Se quindi la domanda è: *la crisi è alle nostre spalle?* La risposta non può allora che dipendere dall'angolo visuale da cui si esamini il problema: probabilmente sì se il ragionamento è svolto in termini meramente congiunturali; sicuramente no o non ancora, se invece si adotta una visione di lungo periodo, in cui gli ultimi anni rappresentano solo una fase parziale di un sentiero di sviluppo che si distende in un arco temporale più ampio di quello circoscritto al periodo recessivo. Il nostro profilo di crescita era stagnante ancora prima dello scoppio della crisi e non è ancora scongiurato il rischio che il motore dell'economia continui a girare a basso ritmo anche nei prossimi anni. Anzi, la crisi potrebbe avere strutturalmente abbassato il nostro potenziale di crescita. Non solo ma, come alcuni economisti cominciano a sostenere con una certa insistenza, non è escluso che si stia viaggiando su di un sentiero di stagnazione secolare determinato dall'esaurirsi del ciclo lungo della rivoluzione informatica e che quindi si sia in attesa di una nuova ondata di innovazioni radicali in grado di avviare una nuova fase espansiva. In ogni caso anche qualora non fosse vero che la rivoluzione informatica abbia esaurito i suoi effetti resta comunque la necessità di affrontare soprattutto nei paesi occidentali alcuni dei nodi che stanno impedendo alla crescita di riacquistare ritmi accettabili e continui.

Interrogarsi su quale sia il sentiero di crescita potenziale che caratterizza la nostra economia e se, ed eventualmente come, tornare su un sentiero di sviluppo più virtuoso, significa analizzare non solo i risultati che si sono manifestati -e continuano a manifestarsi in questi ultimi mesi- ma anche e soprattutto riflettere sui meccanismi di sviluppo che caratterizzano l'economia regionale e su come essi si siano eventualmente modificati in conseguenza della crisi. Fare questo significa interrogarsi sulla relazione che esiste tra ciclo economico e sviluppo.

1. Dinamica ciclica e di sviluppo –Gli squilibri macro

La fase recessiva che ha contraddistinto questi ultimi anni non è stato un mero evento congiunturale, ma ha modificato in modo strutturale il profilo di crescita della nostra economia. La distinzione fra andamenti ciclici e strutturali è particolarmente complessa da stimare nei periodi di crisi e/o stagnazione, ma ha un importante effetto sull'effettiva capacità di programmare e attuare le politiche di bilancio (quali saldi di finanza pubblica, ecc.) e quelle di sviluppo (quali e quanti investimenti, ecc.). Le misurazioni in dinamica della crescita effettiva (quella osservata) e potenziale (quella osservabile se tutti i fattori produttivi fossero impiegati a pieno regime) possono essere decomposte nei contributi della dinamica di capitale, lavoro e produttività totale dei fattori, in modo da comprendere, per quanto possibile, i nodi e i limiti che frenano la crescita e su cui occorre adeguatamente intervenire.

Più in generale l'analisi ha come obiettivo quello di individuare gli squilibri macro economici (capacità competitiva, grado di innovazione, ecc.), ma anche sociali (ricambio demografico, accumulazione capitale umano, divari sociali e territoriali, ecc.), nella consapevolezza che non tutti gli squilibri hanno un significato negativo (ad esempio nel caso in cui siano espressione della maggiore reattività e capacità innovativa di alcuni soggetti rispetto ad altri). In sintesi occorre distinguere gli squilibri in grado di dare impulso al sistema produttivo stimolandone la crescita, da quelli negativi, espressione di disparità economiche e sociali, che se superano una certa soglia possono compromettere la tenuta sociale della regione

Il problema della sostenibilità dello sviluppo e della sua vulnerabilità riguarda tendenze di lungo periodo che operano su più fronti (produzione, accumulazione di capitale e lavoro, utilizzo dei fattori produttivi, distribuzione del reddito e dei servizi pubblici, e le scelte di consumo) e che sono influenzate essenzialmente dal comportamento e dalle interazioni dei principali attori istituzionali: imprese, famiglie e pubblica amministrazione. In alcuni casi è necessario sottolineare come tali interazioni modifichino la capacità del sistema di generare reddito: è il caso ad esempio della apparente contraddizione che si rileva osservando i dati sulle esportazioni e i risultati dell'industria toscana. L'incoerenza è solo apparente e nasconde, da un lato, la caduta senza precedenti della domanda interna di beni e dall'altro un fenomeno ben conosciuto in tutte le economie avanzate (e a maggior motivo in una fase, come quella attuale, di forte globalizzazione dei processi produttivi) che porta ad una contrazione del "moltiplicatore" dell'economia.

2. Le imprese esportatrici, il moltiplicatore dell'export e l'analisi di filiera

Anche negli anni di crisi non è venuta meno la capacità di proiettare le produzioni regionali nei mercati internazionali. La favorevole dinamica delle esportazioni rappresenta quindi un punto di forza del nostro sistema produttivo. In questi anni di crisi la domanda estera, eccetto che nella prima fase, non ha mai cessato di contribuire favorevolmente alla crescita dell'economia toscana. Tuttavia quello che si osserva è una scarsa correlazione fra andamento delle esportazioni e della produzione industriale. In altri termini sembra essersi abbassato in questi anni il moltiplicatore delle esportazioni, come se all'interno della nostra regione si fossero generate delle dispersioni (beni e servizi importati dall'esterno) che hanno indebolito l'impatto dell'export sulla capacità di generare valore aggiunto. Per indagare questo aspetto può essere utile adottare una logica di filiera, in modo da analizzare la posizione delle imprese esportatrici toscane nella catena mondiale della produzione. Si utilizzeranno a questo scopo le informazioni, opportunamente integrate, che saranno in parte rilevate tramite una indagine campionaria sulle imprese esportatrici e quelle che invece possono essere ricavate dal set informativo delle matrici di contabilità intersettoriale, così da ricostruire i legami e le interazioni che caratterizzano le imprese toscane (sia quelle esportatrici che quelle locali che con le prime hanno rapporti di fornitura)

2.

I mutamenti in corso

L'uscita dalla crisi appare ancora lenta e poco vivace, prevalentemente guidata da fattori esogeni piuttosto che endogeni, con i limiti strutturali del nostro sviluppo che restano sullo sfondo non adeguatamente intaccati. Alcuni cambiamenti virtuosi sono però in atto, tanto nel settore privato che in quello pubblico. Non poche imprese hanno, ad esempio, continuato a crescere anche negli anni di crisi, rivedendo i processi produttivi e la gamma delle produzioni, oppure orientandosi verso nuovi mercati; vi sono esempi nella Pubblica Amministrazione di un miglioramento e di una semplificazione della filiera decisionale, orientandola maggiormente ai risultati; si rileva inoltre un numero non trascurabile - ed in crescita - di esperienze di integrazione fra il mondo della formazione e quello delle imprese, volte ad accrescere il capitale umano della forza lavoro e favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro. Non mancano gli esempi positivi, quindi. Ma non fanno ancora sistema.

Per tornare a crescere occorre favorire e guidare il cambiamento. E quindi conoscere e avere consapevolezza di quali siano, nelle diverse sfere in cui si articola la vita economica e sociale, i comportamenti proattivi, meglio se virtuosi, distinguendoli da quelli invece puramente difensivi, orientati a replicare il passato. L'esame di tali comportamenti, che riguardano tanto il settore privato delle famiglie e delle imprese, quanto quello pubblico dello Stato e delle Amministrazioni locali, se condotto sotto una duplice chiave di lettura, positiva (*cosa sta accadendo*) e normativa (*cosa dovrebbe accadere*), diventa essenziale per formulare una diagnosi, conoscere le condizioni di contesto in cui opera la domanda ed offerta dei beni/servizi e dei fattori produttivi, individuare l'orizzonte temporale su cui impostare ogni adeguato ragionamento di *policy* (se i problemi sono di lunga lena, assurdo pensare di risolverli in pochi mesi) e infine selezionare le priorità su cui orientare le capacità di indirizzo e di governo della Pubblica Amministrazione.

Dal lato di chi domanda i fattori produttivi, ciò significa analizzare le *performance* di impresa (dinamica di fatturato, addetti, esportazioni e margini, indicatori di produttività e

competitività), ma anche e soprattutto studiare –nei diversi settori e/o le filiere- i modelli organizzativi, le strategie di collaborazione fra le imprese, la posizione nei mercati di riferimento, la complessità dei meccanismi innovativi adottati, l’eventuale partecipazione a filiere internazionali, che possono avere favorito lo sviluppo di una adeguata competitività a livello nazionale ed internazionale.

3. Il check up della industria toscana

Quale sistema manifatturiero ci lascia in eredità la più grave recessione dal dopoguerra? Alla vigilia di quella che si auspica sia una nuova fase di ripresa, il tasso di crescita che l’economia toscana riuscirà a raggiungere è fortemente determinato dal tipo di imprese che in questo momento popolano il sistema produttivo regionale. In questo senso è rilevante capire ed analizzare, in modo organico e con le informazioni oggi finalmente disponibili, quali meccanismi di selezione si siano attivati nella recente crisi industriale così da comprendere come il settore manifatturiero sia cambiato, e se lo è, cosa resta da fare perché la ripresa si consolidi. In questo quadro, acquista rilevanza anche riflettere sul ruolo che la dimensione, la capacità di esportare e la struttura finanziaria delle imprese possano avere giocato nel determinare il successo o l’insuccesso imprenditoriale. L’obiettivo più generale è quello di verificare se davvero in questi anni le imprese più piccole hanno sofferto e spesso chiuso i battenti, mentre le medie e grandi aziende (con una struttura finanziaria più equilibrata e una maggiore capacità di controllo dei mercati) hanno continuato a prosperare. Per quanto attiene alla organizzazione dei sistemi produttivi a livello locale sarà poi opportuno analizzare quale sia stato e quale potrebbe essere nel prossimo futuro il ruolo dei distretti industriali.

Dal lato di chi offre i fattori produttivi, in particolare il lavoro, diventa cruciale l’analisi del rapporto fra le competenze degli occupati e dei disoccupati rispetto ai fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro, affiancandola ad una analisi della capacità che le politiche attive (servizi per impiego e formazione professionale) hanno di incidere su tale relazione nei diversi territori della Toscana.

4. La domanda di lavoro: le strategie delle imprese e i fabbisogni di competenze del sistema produttivo

Il tema del lavoro è spesso affrontato soffermando l’attenzione prevalentemente dal lato dell’offerta (attivi, occupati e disoccupati). Ma la capacità che il sistema produttivo ha di attivare ed impiegare lavoro dipende anche dalle caratteristiche, oltre che dal volume, della domanda. Per comprendere meglio in che misura il modello di sviluppo toscano risponda a logiche di impiego intensivo o estensivo della forza lavoro, se sia orientato all’innovazione o al basso costo del lavoro, ecc., meritano di essere indagate le modalità con cui le imprese attivano lavoro (modalità contrattuali, contenuto in giornate e quindi mobilità e turn over dei lavoratori, qualifiche professionali). Incrociando le informazioni provenienti dalle comunicazioni obbligatorie che i datori di lavoro presentano ai Centri per impiego con quelle inerenti le caratteristiche di impresa –oltre che eventualmente da indagini appositamente condotte su opportuni campioni- è possibile analizzare per tipologie di impresa e/o filiera produttiva il flusso dei “lavori” (di alto e/o basso profilo, di elevato o ridotto contenuto in giornate, specialistici piuttosto che trasversali, remunerati in modo adeguato o meno, distinti per contenuto professionale, ecc.) richiesti dal settore privato e pubblico.

Il tema delle competenze, poi, potrà essere analizzato anche in una ottica dinamica, legandolo agli scenari evolutivi dei bisogni e delle scelte di consumo (e quindi dei settori/filiera preposti alla soddisfazione di quei bisogni) in modo da ricavarne utili indicazioni sulle prospettive occupazionali e professionali

L’incontro fra domanda ed offerta di lavoro determina la quantità e qualità dell’occupazione attivata nel sistema economico e la sua capacità, in ultima analisi, di generare benessere. Per troppi anni l’occupazione precaria ha sostituito l’innovazione e la crescita della produttività, ma le recenti riforme del mercato del lavoro potrebbero se ben attuate e accompagnate da un rilancio della domanda aggregata favorire una più virtuosa relazione fra lavoro e sviluppo.

5. Il lavoro e il ruolo delle politiche attive

Oltre alla dimensione e alla qualità della domanda, le opportunità occupazionali sono influenzate dalla evoluzione e dalle caratteristiche dell'offerta di lavoro. L'equilibrio fra domanda ed offerta, e quindi il funzionamento del mercato del lavoro, dipende anche dalle politiche attive, quelle per i servizi al lavoro (orientamento, collocamento, ecc.) e, più in generale, quelle formative (scolastiche/universitarie e della formazione professionale).

In questo quadro, gli sforzi per ridurre la disoccupazione e aumentare l'occupazione passano, da un lato, per la programmazione di una offerta di servizi per l'impiego che sia codificata (la definizione di prestazioni standard), personalizzata (profilazione degli utenti e definizione delle strategie) e orientata ai risultati (verifica e quindi monitoraggio e valutazione degli esiti delle azioni) e, dall'altro, per un governo della offerta formativa e professionale funzionale ai fabbisogni di competenze della domanda, di natura ed impronta vocazionale e attenta agli esiti delle scelte formative sul mercato del lavoro.

La rassegna internazionale e regionale dei modelli di governance e di finanziamento dei servizi per l'impiego, quella inerente le modalità di interazione fra scuola/università e impresa, il confronto poi fra fabbisogni e offerta formativa a scala regionale e locale, il monitoraggio delle attività erogate dai centri per l'impiego (per territorio, utenza, ecc.) e dalla formazione professionale (corsi, utenti, costi ecc.), ed infine la valutazione dell'impatto occupazionale delle azioni per l'impiego e di quelle della formazione professionale (specie in una ottica di confronto relativo), disegnano un insieme di attività di ricerca che sono propedeutiche per il disegno di politiche attive in grado di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro.

Il cambiamento determinato da questa lunga fase recessiva comporta un ruolo importante della pubblica amministrazione nel doppio senso di contenere i costi che in quello di intervenire più efficacemente per fronteggiare le conseguenze sociali della crisi e contribuire al rilancio della ripresa. Da un lato ciò richiama la *cd. spending review*, che dovrebbe però essere intesa in una accezione più ampia del mero taglio della spesa inefficiente. Il tema è infatti quello di distinguere la spesa produttiva (orientata alla crescita e agli investimenti), da quella improduttiva (specie se al servizio di interessi corporativi) e di predisporre un assetto istituzionale funzionale al superamento dei blocchi decisionali che di fatto hanno reso in passato la Pubblica Amministrazione spesso più un elemento di freno anziché di sviluppo. In questa ottica si pone anche il tema di un più efficace rapporto tra pubblico e privato.

6. Gli assetti istituzionali e la governance dell'offerta di servizi

Fra i limiti del nostro sviluppo più volte è stata citata dalla Commissione Europea la presenza di un deficit competitivo, rispetto non solo ad altre aree sviluppate del mondo, ma anche rispetto a molti dei partner europei. Uno degli elementi che gioca un ruolo nella determinazione della competitività del paese è rappresentato dalla architettura istituzionale.

Il sistema di governance rileva essenzialmente per due ordini di motivi. Innanzitutto, in una visione più balance-oriented, il tipo di istituzioni e il numero di "luoghi di decisione" interagisce con quello che si definisce common pool property della finanza pubblica, e cioè quell'idea che lega in una sorta di trade-off l'esercizio della democrazia con lo stato di salute delle finanze pubbliche. Elettori e rappresentanti manifestano una preferenza per maggiori servizi e una avversione per le tasse: chi beneficia di un servizio pagato dalla collettività si accolla solo in piccola parte il costo del servizio, pertanto chiederà un incremento della spesa cercando di scaricare su altri il relativo costo. Tutto ciò conduce ad una naturale tendenza a generare deficit pubblici. Questo problema, si aggrava notevolmente con l'aumentare dei livelli di governo e il moltiplicarsi dei centri decisionali. Per ridurre questo "rischio deficit" sarebbe necessario ridisegnare, in senso contenitivo, l'assetto istituzionale del paese.

In una visione di più lungo periodo, l'architettura istituzionale dovrebbe essere finalizzata a creare un contesto in cui le imprese possano accrescere la loro efficienza e le famiglie il loro benessere, riducendo al minimo i costi di transazione che nascono dalla necessità di coordinamento dei diversi soggetti. In questo senso, la revisione degli assetti istituzionali dovrebbe essere orientata, da un lato, a ritrovare maggiore coerenza tra confini reali delle comunità e quelli formali delle istituzioni deputate a prendere le decisioni collettive (così da favorire lo sfruttamento di eventuali economie di scala e di scopo) e, dall'altro, a ridurre i tempi della decisione pubblica (così da rendere più reattiva al ciclo l'intera economia del paese).

A questo scopo l'IRPET sarà impegnato anche nei prossimi mesi nella definizione di strumenti e metodi per l'analisi degli assetti istituzionali e la individuazione di ambiti ottimali nella gestione del territorio e per il riordino della fiscalità. Dagli interventi sulla fiscalità locale passano, infatti, in larga parte i rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione e ciò rappresenta un aspetto centrale delle politiche di riforma. Nell'ultimo periodo sulla finanza pubblica si sono sovrapposti interventi normativi privi di un chiaro quadro strategico complessivo. E' necessario comprendere le implicazioni di queste misure, contabili, finanziarie e istituzionali, la cui difficile applicazione è sempre più spesso delegata a scala regionale ed è destinata ad accrescere le disparità territoriali.

Da un altro lato, nel considerare la relazione tra soggetto pubblico e soggetto privato non dobbiamo dimenticare che la storia recente del nostro paese è quella di una bassa dinamica della produttività, associata ad un rallentamento del processo di accumulazione del capitale produttivo. La dimensione del problema è tale da richiedere un consistente rilancio degli investimenti. In questo senso diventa centrale il ruolo del settore pubblico, poiché nonostante il *quantitative easing* attuato dalla BCE gli operatori privati continuano a mostrare un basso profilo degli investimenti. In tal senso l'operatore pubblico oltre ad essere chiamato ad investire nelle opere infrastrutturali ritenute fondamentali per lo sviluppo della regione, ha un ruolo importante anche nello stimolare investimenti privati (anche attraverso azioni per l'attrazione di investimenti dall'estero).

7. Il ruolo degli investimenti pubblici e privati

Si è più volte ricordato il ruolo che il processo di accumulazione di capitale produttivo assume nel determinare lo sviluppo economico e non si può che guardare con occhio preoccupato all'evoluzione di tale processo, interrottosi in modo evidente negli anni di crisi ma di fatto in stagnazione anche negli anni precedenti.

Nonostante la politica monetaria accomodante messa in campo a livello comunitario il ciclo degli investimenti privati non sembra aver reagito -e la Toscana non fa eccezione- a questo andamento che caratterizza l'Italia ma più in generale tutto il vecchio continente. Il rischio paventato da molti è che i meccanismi di trasmissione degli stimoli trovino ostacoli, in parte perché il lungo protrarsi di una crisi così profonda ha intaccato la platea dei possibili investitori (eliminando imprese che non è detto fossero espressione di una minor capacità di progettare e inventare il futuro), in parte perché ha condizionato i meccanismi di scelta dei soggetti rimasti.

Da un lato, l'incertezza che ha contraddistinto l'ultimo decennio ha infatti pesantemente condizionato le aspettative, frenando così quell'atteggiamento di fiducia nel futuro che è condizione essenziale per fare investimenti; dall'altro, la caduta della domanda ha frenato il normale utilizzo degli impianti, notevolmente diminuito in questa fase. Entrambi gli aspetti indicano che il percorso di riattivazione del processo di accumulazione da parte del sistema industriale sarà estremamente lento e forse non del tutto sufficiente a rispondere alle esigenze di crescita che una economia matura come la nostra ha.

E' in questo senso che gioca un ruolo fondamentale l'attore pubblico. Da un lato esso si può fare primum movens di questo processo e dall'altro ha il compito di ricostruire un ambiente favorevole all'assunzione di rischi di impresa da parte dei privati. Diviene quindi cruciale il ruolo delle infrastrutture, materiali e non, sia per l'attivazione dal lato della domanda, che per gli effetti sulla competitività dell'economia regionale. In questo quadro l'attività di ricerca intende focalizzare l'attenzione su un inquadramento generale del tema (il ruolo degli investimenti nella capacità competitiva della Toscana e la quantificazione del gap infrastrutturale, cioè quanti investimenti servono per rilanciare la crescita), con un approfondimento specifico sulla dotazione infrastrutturale regionale e sui limiti alla accessibilità e allo sviluppo economico dei territori.

In questo contesto diventa essenziale l'individuazione, tramite opportuni modelli, dei criteri di selezione degli investimenti, oltre che la valutazione di grandi progetti strategici regionali. Migliorare la spesa pubblica e gli investimenti pubblici vuol dire anche agire sui meccanismi di public procurement, riducendo i tempi delle opere e degli acquisti, contenendone i costi e attivando la leva dell'innovazione del sistema produttivo.

Il tema si lega evidentemente anche alla definizione degli ambiti di intervento dello Stato nell'economia non solo per la definizione di quali investimenti effettuare, ma anche per le conseguenze che quella questione assume in termini di finanziamento dell'azione di stimolo.

Una ulteriore dimensione dell'analisi dello sviluppo è quella spaziale nella consapevolezza della presenza in Toscana di territori non solo con capacità produttive diverse, ma anche con ruoli diversi dal punto di vista della generazione del benessere, della cura dell'ambiente, della tenuta del territorio. In questi anni di crisi la Toscana si è ulteriormente polarizzata fra aree più sviluppate ed aree in maggiore ritardo. Per comprendere queste dinamiche occorre individuare i fattori di sviluppo e di debolezza presenti nei diversi territori, analizzando le potenzialità delle aree produttive del manifatturiero, delle aree urbane, delle aree turistiche, di quelle rurali e delle loro intersezioni e sovrapposizioni. L'analisi di questi elementi con riferimento al tema della crescita economica, senza tralasciare il più generale obiettivo dello sviluppo, dovrebbe consentire l'elaborazione di una strategia complessiva per la Toscana.

Ciò che rileva non è tanto e solo l'identificazione e la mappatura delle specificità esistenti nel territorio (ad esempio, le aree in crescita e quelle in crisi e le loro caratteristiche produttive, demografiche e sociali), comunque importante per orientare gli atti di programmazione regionale, quanto e soprattutto individuare i fattori endogeni (centri di ricerca e formazione, il capitale umano e sociale, le capacità imprenditoriali, ecc.) ed esogeni (impresa multinazionale, condizioni normative decise a livello nazionale, ecc.) che operano a livello locale. L'interazione fra i vari fattori individuati aiuterà a comprendere e interpretare

le traiettorie dello sviluppo. Tutto questo dovrebbe condurre ad una rappresentazione territoriale della Toscana che a partire dai tanti sistemi locali che la caratterizzano sia in grado di individuare aree vaste connotate da caratteristiche omogenee e quindi da problematiche analoghe da affrontare.

8. Le traiettorie locali dello sviluppo e le politiche europee

I meccanismi e le interazioni che influiscono sullo sviluppo mutano in relazione al tempo e allo spazio. Proprio per questo motivo è necessario che ci si interroghi su quali effetti ha prodotto il recente periodo di crisi avendo a cuore non solo la dimensione temporale, ma anche quella spaziale.

Quest'ultima dimensione rileva economicamente per la presenza di una condizione, che possiamo definire "di prossimità", che riflette il sistema dei valori e della cultura storicamente determinatasi in un luogo (il cd. milieu sociale), la sua accessibilità spaziale, la presenza di risorse endogene, alcune tangibili (come le professionalità e le infrastrutture) ed altre più intangibili (come l'abilità imprenditoriale o le relazioni sociali), che definiscono ed influenzano tutte insieme –combinandosi tra loro e con i fattori di tipo esogeno- le traiettorie di sviluppo su scala locale.

Studiare l'articolazione territoriale di una regione vuol dire analizzare la combinazione dei diversi fattori locali, i possibili percorsi evolutivi e le politiche rivolte alla valorizzazione delle specificità locali. Il territorio fatto di centri e di aree interne, di città e luoghi della produzione, di dotazione infrastrutturale e di accessibilità, di patrimonio culturale e di risorse naturali, che nella loro composizione danno luogo a opportunità di crescita ma consentono anche la sostenibilità e l'equilibrio del modello generale. Si tratta di studiare, dunque, di studiare l'andamento e le traiettorie dello sviluppo regionale per verificare se la crisi abbia, come sembra da alcuni segnali, influito sulla polarizzazione o anche solo sulle potenzialità o sulle manifestazioni dello sviluppo dei sistemi locali.

Un'ottica al territorio, dunque, che tenga conto della particolare compresenza di condizioni diverse di competitività, all'interno delle regioni europee, riconoscendo ai territori i ruoli diversi che essi hanno: alcuni operano direttamente sul fronte internazionale con le loro specializzazioni produttive, altri svolgono una funzione di servizio verso gli altri, concorrendo alla loro competitività, altri hanno funzioni prevalentemente residenziali ed hanno quindi un ruolo importante nel generare il benessere delle persone, altri possono avere infine funzioni di tipo ambientale particolarmente importanti in una fase in cui i cambiamenti climatici stanno mettendo in evidenza preoccupanti situazioni di dissesto idrogeologico.

In questo ambito si collocano i temi del sistema informativo territoriale, le politiche di governo del territorio, gli studi sulla valutazione di impatto delle politiche comunitarie. Per rendere più efficaci le risorse destinate al nostro paese, è necessario conoscere ed anche prevedere il loro impatto. Presupposto per la formulazione delle politiche è l'analisi dell'impatto degli interventi e a questo scopo si stanno sviluppando strumenti e metodi di analisi sempre più sofisticati.

3.

La necessaria attenzione alle code della distribuzione

La crisi ha aumentato la disuguaglianza e la povertà. Nonostante il ruolo della famiglia che consente di mettere in condivisione risorse altrimenti individuali, le peggiorate condizioni del mercato del lavoro hanno accresciuto la quota dei soggetti e dei nuclei che si trovano in grave difficoltà economica. E' aumentata l'area del disagio, la cui dimensione è in crescita, e contemporaneamente si sono acuite anche le difficoltà del ceto medio chiamato a concorrere al costo dei servizi pubblici, mediante la compartecipazione alle tariffe o maggiori imposte locali. Tanto che sulla popolazione e sulle famiglie opera una duplice redistribuzione: quella che agisce mediante la fiscalità nazionale (di natura progressiva) e quella che opera invece per mezzo dell'offerta dei beni e servizi (università, sanità, nidi, case di cura ecc.) finanziati mediante imposte locali e la compartecipazione alle tariffe, anch'esse

di natura progressiva, prevalentemente commisurate alle disponibilità di reddito piuttosto che di patrimonio.

9. Le distanze economiche e sociali, la povertà e le misure di contrasto

La crisi ha accentuato le differenze economiche e sociali nella popolazione (individui e famiglie) ed aumentato i livelli di povertà. La distanza fra ricchi e poveri, nello spazio dei redditi e del capitale, è aumentata e più in generale le più recenti tendenze segnalano una riduzione della quota di reddito percepita dalla classe media, che più di altri ha subito il rigore dei conti pubblici a scala nazionale e locale. Non solo si è modificato il profilo della distribuzione dei redditi, in direzione di una accentuazione delle disparità, ma anche la composizione (per categorie professionali, ampiezza dei nuclei familiari, età dei componenti, livelli di istruzione, ecc.) nei vari punti di quella distribuzione.

All'esame di questi aspetti, alla loro quantificazione e qualificazione, è rivolta l'attività di ricerca che intende adottare una visione in cui gli aspetti distributivi non siano confinati alla mera dimensione economica. Questa ultima è importante per comprendere l'estensione del disagio più urgente e approntare le adeguate misure per arginarlo (ad esempio con un reddito di ultima istanza che combini sostegno monetario a politiche attive), ma più in generale la povertà può essere indagata anche sotto una accezione multidimensionale in grado di misurare il disagio nelle diverse sfere in cui si articola la vita quotidiana (i poveri di lavoro, di istruzione, di salute, di consumi culturali e relazioni sociali, ecc.). Una tale accezione del tema delle disuguaglianze diventa essenziale in una fase storica come quella attuale in cui la spesa pubblica non potrà che avere anche nei prossimi anni un profilo stagnante. In conseguenza di ciò diventa prioritaria tanto la quantificazione della spesa necessaria per aiutare e sostenere chi ha davvero bisogno (nelle molteplici dimensioni in cui può articolarsi la nozione di povertà e a seconda del relativo rischio di vulnerabilità), quanto la individuazione delle voci e dei capitoli di spesa meno direttamente collegati a tale obiettivo e che quindi possono essere ridimensionate o riorientate in altra direzione.

L'effetto complessivo è quindi un riordinamento della distribuzione, che penalizza il ceto medio dipendente e i più giovani. L'approfondimento di questi aspetti diventa decisivo per capire la giustizia distributiva di un tale assetto. Non solo, ma impone una più generale riflessione sui perimetri dell'intervento pubblico, sui modelli organizzativi del medesimo e sui meccanismi -magari integrativi- di natura assicurativa da affiancare al pubblico nella copertura dei bisogni.

10. Il perimetro dell'intervento pubblico fra welfare e nuovi modelli organizzativi

Il crescente divario, acuito dalla crisi, fra i bisogni e le risorse pubbliche disponibili rende problematica la sostenibilità finanziaria dell'attuale modello di welfare. A meno che il futuro non ci riservi una più pronunciata dinamica della crescita, oggi difficile da immaginare, per molto tempo ancora la spesa pubblica dovrà continuare a contribuire al risanamento dei conti pubblici.

Ciò richiede una revisione dei confini dell'intervento pubblico, a meno di non accettare un ulteriore inasprimento della pressione fiscale o un trasferimento dei costi attuali del welfare alle future generazioni, con la conseguenza di negare ai nostri discendenti diritti che sono oggi invece garantiti.

Il tema è strettamente connesso a tre aspetti fra loro interconnessi: la selezione e graduazione delle prestazioni (in particolare all'interno di quelle sanitarie o socio sanitarie) in base alla loro centralità nella tutela dei diritti sociali, in modo da distinguere fra prestazioni essenziali e meno essenziali; la riorganizzazione delle modalità di offerta dei servizi (in particolare di quelle non essenziali) attraverso il coinvolgimento degli attori del non profit e del privato mediante, ad esempio, il ricorso a meccanismi di natura assicurativa; il maggiore coinvolgimento dei cittadini alla copertura dei costi in ragione della loro diversa capacità contributiva (reddito e patrimonio).

Ciascuno di questi temi può essere diversamente declinato nei vari ambiti in cui si articola il nostro modello di welfare. L'obiettivo della attività di ricerca sarà quello di intrecciare le implicazioni economiche e sociali del suddetto ragionamento, contestualizzandolo ad un campo di applicazione che in prima battuta potrebbe essere quello della sanità e della non autosufficienza. Due settori in cui i bisogni sono in forte crescita e che si prestano, per loro natura, ad una riflessione e una quantificazione dei costi e dei benefici che possono essere associati ad una diversa modalità dell'intervento pubblico.