

GOVERNANCE: THE LOMBARDY WAY **Assessing an experience, designing new perspectives**

Ciclo di seminari strategici – giugno 2007

La dimensione orizzontale: esperienze e prospettive nelle regioni europee

Prof. Michael Keating

Testo non rivisto dall'autore

Vorrei affrontare il tema del regionalismo analizzando innanzitutto le esperienze di alcune regioni europee, così da poter poi esaminare in un contesto comparativo l'esperienza lombarda. Per far ciò risulta tuttavia necessario, in primo luogo, effettuare un breve excursus storico, poiché la questione del ruolo delle regioni non è del tutto nuova: pur con alcuni significativi cambiamenti che hanno interessato le specifiche caratteristiche delle soluzioni adottate, la questione regionale – e con essa il “dilemma” fra governo e governance – emerge infatti nel periodo compreso fra gli anni Cinquanta e gli anni Settanta, con l'implementazione delle prime politiche locali in quasi tutti i Paesi europei, con le quali si iniziò a porre l'accento sulla necessità di uno sviluppo uniforme all'interno del territorio statale e sull'integrazione delle diverse regioni nel mercato e più in generale nell'economia nazionale.

In quella prima fase la politica regionale era finalizzata appunto alla pianificazione ed al coordinamento a livello nazionale dei sistemi locali. Ora, in sistemi fortemente centralizzati lo Stato riveste un ruolo dominante nelle scelte politiche di gestione del territorio: la tipologia di intervento che contraddistingue tali sistemi è quella della redistribuzione dell'attività produttiva fra le diverse regioni, e lo strumento specifico è quello dell'agenzia di sviluppo (in Italia – tipicamente – quella per il Mezzogiorno, ma anche Francia, Gran Bretagna e Germania hanno questo tipo di agenzie). Si tratta di enti a carattere tecnocratico (dunque scarsamente politicizzati), che hanno sempre il mercato nazionale (e non quello regionale, né quello internazionale) come ambito di riferimento.

Gradualmente si è assistito ad uno spostamento di enfasi, con il passaggio da una visione settoriale ad una visione più territoriale degli interventi pubblici: sviluppo economico, pianificazione urbana, questioni ambientali hanno incominciato ad essere affrontate insieme, con una logica basata sulla nozione di

regione quale “unità di riferimento” delle politiche. A seguito di tale mutamento si è avuta anche una parziale incorporazione della società civile nell’amministrazione pubblica, in particolare sotto forma di comitati di sviluppo (come le *Commissions de développement économique régionales* in Francia o gli *Economic Planning Councils* in Gran Bretagna). Si trattava però di una logica di tipo neo-corporativista, proprio perché i soggetti, gli attori e gli elementi più moderni (quelli che i francesi chiamano le *forces vives*) di un territorio venivano in qualche modo “cooptati” all’interno di una politica ancora definita dalla logica dello Stato centrale.

Questo modello entrò in crisi negli anni Settanta, in primo luogo in conseguenza della crisi economica, ma anche come primo effetto del processo di integrazione europea, dell’apertura dei mercati e della globalizzazione, che cominciarono a rendere impossibile, per uno Stato nazionale, la libera direzione degli investimenti e la completa gestione del territorio. Neppure le logiche neo-corporativiste erano in grado di risolvere i grandi problemi di composizione degli interessi dei diversi attori, di prendere decisioni importanti, di fare scelte difficili. Occorreva dunque cercare un nuovo modello, con nuovi strumenti e nuovi meccanismi di intervento.

In risposta a questa crisi si svilupparono due differenti tendenze: in alcuni Stati vi fu una tendenza al riaccentramento, al ritorno allo Stato forte, allo Stato centralizzato (ad esempio in Gran Bretagna, con la soppressione di tutti gli strumenti di *regional development*); in altri Paesi si osservò invece una tendenza al decentramento, attuato però, questa volta, nei confronti dei governi regionali, ossia nei confronti di organi eletti dal popolo e non di organizzazioni scelte “dall’alto”. Allo stesso tempo si assistette, in questi Paesi, ad un importante mutamento del pensiero scientifico concernente lo sviluppo regionale e locale, con meno enfasi sugli *hard factors* (quali le infrastrutture di comunicazione) e più enfasi sui *soft factors*: ad esempio la formazione professionale, la ricerca scientifica, il capitale umano e sociale, visti quali elementi decisivi per il successo delle regioni più dinamiche. I *soft factors* sono fattori più sociologici che economici in senso tradizionale: si tratta infatti di reti che favoriscono un miscuglio di cooperazione, concorrenza, innovazione e di sviluppo.

Più recentemente il decentramento a livello regionale ha interessato con sempre maggiore intensità le politiche sociali (a cominciare dalla politica di formazione professionale, per passare poi alla politica del lavoro e giungere infine alla politica sanitaria), in risposta ai grandi problemi gestionali che interessano tale settore. Tutti i grandi Paesi d’Europa, con l’eccezione dell’Inghilterra, possiedono questo livello di governo regionale: Scozia, Galles, Francia, Spagna, Italia, Polonia, Belgio, Germania. E se la logica di intervento della politica regionale consisteva negli anni Settanta nell’integrazione delle diverse regioni entro il mercato nazionale, ora la logica è quella della concorrenza fra regioni all’interno non solo del mercato nazionale, ma anche di quello europeo e di quello internazionale.

Quest’ultima tendenza ha prodotto importanti conseguenze sull’organizzazione interna delle regioni, all’interno delle quali si osserva una profonda ristrutturazione dei rapporti tra attori politici, imprese e società civile. Certo ci sono grandi differenze: le regioni infatti possono rappresentare uno spazio

economico, uno spazio culturale, uno spazio di solidarietà sociale, uno spazio istituzionale, uno spazio politico, ma non tutte le regioni possiedono tutte queste caratteristiche. Ad esempio, la Scozia costituisce uno spazio politico, uno spazio economico e uno spazio sociale, ma fino al 1998 non rappresentava un vero e proprio spazio istituzionale. Al contrario ci sono alcune regioni italiane che sono spazi istituzionali, poiché hanno un governo regionale, senza però essere spazi economici o senza possedere una società civile propria. Di fondamentale importanza è poi anche la dimensione esterna delle regioni (con la quale non si intende la politica estera, che è di competenza dello Stato, ma una proiezione esterna della regione nel contesto nazionale e internazionale): oggi le regioni devono negoziare la loro posizione con lo Stato, con l'Unione europea e con il mercato globale. Questo tipo di azione che si può indicare come "paradiplomazia", e rappresenta un fattore importantissimo per il successo di una regione.

Oggi, dunque, la grande sfida per le politiche regionali è quella di combinare la necessità di essere competitivi sul mercato internazionale con l'esigenza del mantenimento di un sistema di solidarietà sociale. Ci sono vari modelli a riguardo (anche se, complessivamente, le diverse esperienze europee mostrano come questa combinazione sia molto, molto difficile), ed in particolare due, indicati con le espressioni inglesi "*high road*" e "*low road*". La via bassa (*low road*) passa per il taglio delle tasse, e più in generale per una politica neo-liberale di riduzione dello Stato (specificatamente di riduzione dei servizi sociali), con lo scopo di rendere le imprese più competitive di fronte alla concorrenza straniera. La via alta (*high road*) pone invece l'enfasi sugli investimenti pubblici (infrastrutture, educazione, formazione, sanità) quale elemento non solo di politica sociale, ma anche di politica economica: questo modello è più costoso e più difficile da perseguire, ma si fonda sull'idea secondo cui non ci può essere una contrapposizione fra competitività internazionale e solidarietà sociale, poiché società con grandi divisioni interne non sono in realtà società competitive.

In questo nuovo contesto quelle regioni che per prime si sono organizzate beneficiano di un grande vantaggio competitivo. L'elemento più importante per la crescita di una regione non è più, infatti, come in passato, la prossimità rispetto alle risorse naturali o ai mercati di vendita, ma è la capacità di strutturare un progetto di sviluppo locale, con un'integrazione orizzontale fra i diversi livelli di governo e i soggetti pubblici e privati. In tal senso l'esistenza di un governo regionale a carattere elettivo rappresenta un fattore essenziale. I governi regionali non assomigliano però ai governi statali. Pur con alcune differenze fra Italia, Francia e Germania, in generale i governi regionali sono dotati, rispetto a quelli nazionali, di una scarsa "capacità di direzione": lo strumento di intervento tipico della politica pubblica regionale non è infatti la legge o la norma vincolante, quanto piuttosto l'azione inerente, ovvero sia la stimolazione degli attori dell'economia e della società civile nella direzione di una cooperazione ad un progetto comune (il cosiddetto "partenariato"). Il fattore decisivo per lo sviluppo di una regione è rappresentato quindi dall'integrazione territoriale, con l'incorporazione della società civile all'interno delle politiche pubbliche, da cui

dipende la capacità del sistema di governo di prendere decisioni difficili di fronte alle sfide che la regione si trova a dover affrontare.