

Il ruolo delle Regioni nelle politiche multilivello

Il governo della Sanità e gli interventi per lo sviluppo economico

Lunedì 13 Giugno Ore 10:00- 12:30
IRES-Piemonte, Sala Conferenza
Via Nizza 18

Regioni e politiche per lo sviluppo e la competitività

Marco Mariani (IRPET)

Abstract dell'intervento

Con la riforma costituzionale del 2001 le regioni italiane hanno acquisito un ruolo di primo piano nel disegno e nell'attuazione delle politiche per le imprese e l'innovazione. La riforma ha infatti introdotto un quadro istituzionale in cui, ferme restando alcune competenze esclusive dello Stato, le Regioni hanno visto aumentare il novero delle competenze esercitate in esclusiva o in concorrenza con lo Stato stesso. Per questa ragione, si hanno attualmente in Italia politiche industriali sia a livello locale, concepite e implementate dai governi regionali, sia alcuni programmi di rilevanza nazionale che gestiti dal governo centrale che possono essere mirati a specifiche aree in ritardo di sviluppo o rivolgersi, indifferenziatamente, a tutto il territorio del paese. A partire da queste premesse l'intervento presenta i principali risultati di due recenti lavori, frutto della collaborazione tra l'IRPET – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana, l'Università di Padova e l'Università Politecnica delle Marche, che hanno analizzato, rispettivamente, i) le configurazioni e i mix di politiche per le imprese e l'innovazione adottate dalle regioni italiane in epoca recente, dando risalto alla notevole eterogeneità delle scelte effettuate dai governi regionali, e ii) i risultati conseguiti da questo tipo di politiche per come essi emergono dalla vasta letteratura empirica che propone, per il nostro paese, rigorose valutazioni quantitative di impatto di tipo controfattuale.

i) Concentriamo dapprima l'attenzione sul tema delle scelte regionali in tema di politiche per le imprese e l'innovazione e sui *policy-mix* che ne discendono. In particolare, identifichiamo degli *stili di policy* a seconda di quanto siano presenti, nei *policy-mix* che le regioni possono adottare, determinati ingredienti piuttosto che altri. Questi stili si rifanno a modelli di intervento che possono essere più o meno "imprenditoriali", proattivi e orientati all'innovazione secondo l'approccio evolutivo oggi (concettualmente) dominante anche a livello europeo o, al contrario, ancorati a una più tradizionale idea di intervento pubblico "orizzontale" che non altera i rapporti tra le varie componenti del sistema produttivo. Andiamo poi a verificare quanto le configurazioni di *policy* concretamente adottate dalle regioni italiane rispondano ai diversi stili di *policy* individuati. L'analisi empirica prende le mosse da un importante dataset, costruito appositamente per questa ricerca, nel quale sono raccolti e classificati tutti i programmi per le imprese e l'innovazione attuati in Italia dal 2007 al 2013 sia a livello nazionale che regionale e le relative allocazioni di risorse

finanziarie, ed è condotta facendo ricorso a tecniche statistiche di *fuzzy clustering*. I risultati evidenziano il fatto che le scelte delle regioni riflettono stili di policy tutt'altro che omogenei. Mentre alcune regioni cercano di giocare un ruolo proattivo improntato all'idea di sistema innovativo regionale, concentrando i propri sforzi su interventi relativamente selettivi concepiti anche in relazione a specifici target tecnologici, altre restano ancorate al tradizionale approccio di politiche orizzontali per gli investimenti poco selettive e non chiaramente orientate a obiettivi specifici di crescita tecnologica o di diffusione dell'innovazione a scala territoriale. Il primo stile di policy è principalmente diffuso, in diverse varianti, nel nord e nel centro del paese, il secondo nel Mezzogiorno. La moderata attenzione che le regioni del Mezzogiorno rivolgono, in termini di risorse allocate, all'obiettivo dell'innovazione tecnologica, è in parte compensata dalle politiche centrali destinate alle aree in ritardo di sviluppo. In sintesi, l'adozione di uno stile di policy proattivo è più probabile in regioni caratterizzate da un tessuto produttivo già più orientato all'innovazione e al cambiamento e, secondo alcune ricerche comparative realizzate in campo europeo, da una discreta qualità di governo. Lo stile di policy più tradizionale è invece più tipico dei contesti regionali più deboli sia sul fronte delle capacità innovative che su quello delle capacità di governo. Sia a nord che a sud vi sono tuttavia alcune, per certi versi sorprendenti, eccezioni alla regola.

ii) Nell'intervallo di tempo che va dal 2003 al 2015 sono stati pubblicati almeno 43 studi italiani che valutano l'impatto di vari tipi di incentivi agli investimenti o all'innovazione nelle imprese, offerti nell'ambito di programmi sia nazionali che regionali. Tutti questi studi propongono valutazioni quantitative di impatto di tipo controfattuale, ossia sono stati condotti in linea con i più rigorosi standard statistico-metodologici che permettono di stabilire se, ed eventualmente in che misura, la performance osservata presso le imprese beneficiarie degli incentivi si sia realizzata grazie alla presenza degli incentivi stessi e non si sarebbe potuta realizzare altrimenti. A dispetto del forte scetticismo con cui alcuni guardano alle politiche industriali, solo una minoranza di questi 43 lavori conclude che le politiche esaminate non hanno almeno qualche effetto positivo. Per trarre alcuni messaggi sintetici dall'insieme di questi studi valutativi sono percorribili due strade. La prima, purtroppo non scevra del rischio di soggettivismo, è quella della rassegna critica descrittiva. La seconda strada, preferibile alla prima perché più neutrale, è quella dell'analisi dei risultati di questi studi attraverso un vero e proprio modello statistico progettato per stabilire in che misura certe caratteristiche dei programmi sulle quali i policymaker possono intervenire, nell'insieme degli studi valutativi a oggi disponibili e una volta "neutralizzate" le caratteristiche specifiche di ciascuno studio che potrebbero portare a esiti di un certo segno, si associno a risultati – più precisamente a "effetti" – positivi e dunque desiderabili. Questo secondo approccio, che è alla base di quanto viene presentato in questa parte dell'intervento, prende il nome di *analisi di meta-regressione*. Dall'analisi dei 43 studi valutativi italiani disponibili, i quali contengono, complessivamente, alcune centinaia di stime relative ai possibili effetti di programmi per la promozione di investimenti generici o in R&S/innovazione, attuati ricorrendo a strumenti quali sussidi, prestiti diretti, garanzie pubbliche o credito d'imposta, si conferma l'idea che la probabilità che i più tipici schemi di policy abbiano un qualche successo è tutt'altro che trascurabile. Tale probabilità di successo è particolarmente elevata se guardiamo ai tipi di esito che i programmi intendevano direttamente modificare in senso positivo (es. investimento, credito bancario), meno se guardiamo a esiti comunque desiderabili ma perseguiti solo indirettamente dai programmi e/o che possono manifestarsi dopo un intervallo di tempo anche lungo (come i brevetti potrebbero scaturire dai processi innovativi sussidiati o miglioramenti nella redditività dell'impresa o nella sua capacità di creare occupazione). Infine, a dispetto delle forti critiche di cui sono fatte oggetto le regioni da chi invoca la ricentralizzazione dei poteri nell'ambito delle politiche industriali, nessuna evidenza statistica porta a concludere che l'azione regionale sia meno efficace di quella centrale. Dagli studi valutativi disponibili si può anzi concludere che, se esiste un differenziale di efficacia tra i diversi livelli di governo, questo differenziale è a favore delle regioni. A spiegazione di quest'ultimo

risultato si deve riconoscere che le evidenze valutative regionali disponibili riguardano principalmente programmi attuati in regioni del centro e nord Italia (Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, ecc.) caratterizzate, secondo diverse ricerche comparative realizzate in campo europeo, da una discreta qualità di governo e da una notevole stabilità politica. D'altra parte, è verosimile che l'instabilità politica che ha caratterizzato, purtroppo anche in anni relativamente recenti, il governo del paese abbia ostacolato il disegno e la piena realizzazione nel tempo di politiche industriali coerenti e di qualità.

Riferimenti bibliografici

Caloffi A., Mariani M. (2015), "Regional styles in enterprise and innovation policies. A fuzzy-set clustering approach", 10th International Regional Innovation Policies Conference, Karlsruhe Institute of Technology, Karlsruhe (Germania), 15-16 Ottobre 2015; XIII Workshop Annuale della Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI), IULM - International University of Language and Media, Milano (Italia), 5-6 Febbraio 2015.

Caloffi A., Mariani M., Rulli L. (2013), "Le politiche industriali delle regioni italiane: una rassegna dei recenti interventi", in IRES Piemonte, IRPET, SRM, Éupolis Lombardia, IPRES, Liguria Ricerche, *La finanza territoriale. Rapporto 2013*, Franco Angeli, Milano, pp. 191-208.

Caloffi A., Mariani M., Rulli L. (2014), "Il territorio nelle politiche per le imprese e l'innovazione delle regioni italiane", in Bellandi M., Caloffi A., *I nuovi distretti industriali*, Il Mulino, Bologna, pp. 175-191.

Caloffi A., Mariani M., Sterlacchini A. (2016), "Evaluating public supports to the investment activities of business firms: A meta-regression analysis of Italian studies", Università degli Studi Roma Tre, CREI Working Paper n. 1/2016.