

Mezzogiorni d'Europa, tra regioni, istituzioni e politiche

Luigi Burroni ed Emmanuele Pavolini

RPS

Il presente contributo analizza le caratteristiche strutturali dei capitalismi mediterranei in ottica comparata, andando ad approfondire i modelli di sviluppo delle loro economie regionali e distinguendo tra diversi tipi di cluster. Vengono messe in evidenza le diversità tra le architetture settoriali dei Paesi mediterranei e anche le loro rilevanti differenze interne.

Inoltre, studia quale modello di sostegno all'innovazione si associa a tali caratteristiche settoriali a livello regionale e offre alcune risposte ai motivi per cui i quattro Paesi dell'Europa mediterranea non hanno investito sufficientemente in sostegno all'innovazione e in una pubblica amministrazione più efficiente.

1. Introduzione

Negli ultimi anni è aumentata l'attenzione delle scienze sociali per i fondamenti istituzionali che favoriscono da un lato la competitività delle imprese e dall'altro la capacità di favorire coesione sociale. Vanno in questa direzione, ad esempio, i contributi sul rapporto tra contesto istituzionale e il successo o fallimento dei Paesi (Acemoglu e Robinson, 2013; Gordon, 2016; Rodrik, 2004 e 2007), sul rapporto tra democrazia e sviluppo (Hall e Soskice, 2001; Iversen e Soskice, 2019; Hancké e al., 2007), sul ruolo dello stato (King e Le Galès, 2017), sul rapporto tra dinamiche elettorali e modelli di sviluppo (Beramendi e al., 2015), sul rapporto tra welfare e modelli di capitalismo (Hassel e Palier, 2021; Guillén e Pavolini, 2015; Ascoli e Pavolini, 2016) e quelli sui modelli di crescita (Baccaro e Pontusson, 2016). Molti di questi contributi si sono occupati di guardare alle specializzazioni settoriali dei diversi modelli di capitalismo e anche al tipo di politiche pubbliche a sostegno della crescita. Pochi però si sono direttamente interessati ad approfondire la dimensione regionale, ed è proprio su questo tema che si concentra questo articolo.

Cercheremo infatti di studiare le caratteristiche strutturali di quelli che

possiamo chiamare i Mezzogiorni d'Europa, ovvero i capitalismi mediterranei, andando ad approfondire i modelli di sviluppo delle loro economie regionali, distinguendo tra cinque diversi cluster: industria e terziario avanzato, industria high tech, terziario avanzato e welfare, industria tradizionale, terziario di consumo e welfare. Evidenzieremo così le diversità tra le architetture settoriali dei Paesi mediterranei – e anche le loro rilevanti differenze interne – e altri Paesi europei, mostrando in particolare alcuni importanti elementi di debolezza. In secondo luogo, andremo a verificare quale modello di sostegno all'innovazione si «accoppia» con tali caratteristiche settoriali, anche qui prendendo dapprima in considerazione dati sul livello nazionale e poi sul livello regionale e comparando i Paesi mediterranei con altri Paesi e regioni del Centro e del Nord Europa.

Emerge così un quadro che mostra delle importanti specificità dei Paesi mediterranei, sia a livello nazionale che regionale, specificità che vanno accuratamente tenute in considerazione quando si evidenziano le criticità delle economie mediterranee e quando si prospettano delle possibili strade di uscita dalla crisi. Questo naturalmente non significa che i Paesi dell'Europa mediterranea abbiano necessariamente un destino ineluttabile, ma che occorre aver ben presente le loro caratteristiche, e quelle delle regioni che li compongono, se si vogliono mettere a punto degli interventi capaci di promuovere un cambio di traiettoria.

2. *La struttura economica europea a livello nazionale e regionale*

L'analisi presentata in questo saggio mira a ricostruire la collocazione e le caratteristiche economiche dei «Mezzogiorni» europei in ottica comparata. Nel presente paragrafo si propone un'analisi di cluster regionali basati sulla composizione dell'occupazione a livello nazionale e sub-nazionale. Si utilizzano dati Eurostat sulla distribuzione delle forze lavoro per settore economico di impiego al fine di inquadrare i vari Paesi, ed in particolare quelli del Sud Europa in ottica comparata.

I settori economici sono stati raggruppati in quattro macro-aree:

- l'industria, ma con l'esclusione delle costruzioni;
- il terziario di consumo, che comprende sostanzialmente il commercio, il turismo, i trasporti, le attività immobiliari e quelle ricreative, ed anche le costruzioni;
- il terziario avanzato, che include le attività finanziarie, quelle di ricerca e sviluppo, l'informazione e la comunicazione;

- i servizi di welfare (istruzione, sanità, servizi sociali) e la pubblica amministrazione.

All'interno dell'industria si è ricavata un'ulteriore variabile che riguarda l'incidenza dei lavoratori nei settori manifatturieri a media ed alta tecnologia sul totale dell'occupazione, per poter meglio connotare di che tipo di manifattura è dotata una regione o un Paese. Per semplicità, questo gruppo di lavoratori è stato definito «manifattura tecnologica». A partire da queste variabili sono state effettuate delle analisi di cluster per classificare i vari casi e creare tipologie. Nel prossimo sotto-paragrafo l'analisi è centrata sui casi nazionali, mentre in quello successivo si passa ad una comparazione fra regioni europee (livello Nuts2). Sono stati considerati nell'analisi tutti i Paesi dell'Unione europea (Ue-28), tranne quelli di minori dimensioni, e sono stati inclusi i due Paesi occidentali più grandi al di fuori di tale Unione: Svizzera e Norvegia.

2.1. La struttura economica europea a livello nazionale

Nell'Ue-28 circa il 17% degli occupati lavora nell'industria, con circa il 6% nella manifattura tecnologica, circa il 16% nel terziario avanzato, il 25.5% nei servizi di welfare e nella pubblica amministrazione e, infine, quasi il 37% nel terziario di consumo, dove è stato incluso anche il settore delle costruzioni. La percentuale rimanente degli occupati è impegnato in agricoltura (dato non riportato in tabella né nelle analisi successive).

A fronte di questo quadro complessivo, si registrano differenze marcate fra gruppi di Paesi. Se, infatti, tutti i Paesi sono accomunati da una forte e, in parte, simile incidenza del terziario di consumo, il peso relativo degli altri settori varia.

Vi è *un primo gruppo* di Paesi in cui è in atto (da tempo) un passaggio ad una economia basata su un mix di terziario avanzato e servizi di welfare, con una base industriale ristretta ma in vari casi di «qualità» medio-alta (se valutato con il metro dell'incidenza della manifattura «tecnologica»). Fanno parte di questo gruppo buona parte dei Paesi del Centro-Nord Europa: i quattro Paesi nordici, i due anglosassoni, il Benelux, Francia e Svizzera.

Un secondo gruppo è rappresentato da Italia, Germania ed Austria. In questi tre Paesi l'industria gioca ancora un ruolo importante ed il terziario avanzato gioca un ruolo rilevante, anche se non forte come nel gruppo precedente. Si notano fra i tre Paesi anche alcune differenze: in particolare la Germania si caratterizza per un sistema manifatturiero più tec-

RPS

Luigi Burrioni ed Emanuele Pavolini

nologicamente avanzato e l'Italia per la più ridotta presenza di lavoratori nel campo del welfare. Da questo punto di vista, come vedremo meglio più avanti, il caso italiano si distingue dagli altri tre Paesi del capitalismo mediterraneo, dove invece la manifattura gioca un ruolo relativamente residuale.

I *tre altri Paesi del Sud Europa* sono più difficili da caratterizzare e sono stati qui definiti un modello «ibrido» nel senso che non si colgono settori con un ruolo forte, tranne il terziario di consumo, che in questo cluster arriva al 40% degli occupati e nel caso spagnolo addirittura al 44%. La manifattura non è particolarmente presente (con la parziale eccezione del Portogallo), il terziario avanzato è limitato (con la parziale eccezione della Spagna), ed anche l'occupazione nel welfare non appare molto diffusa. Complessivamente, questo modello appare una versione debole, nel senso di non caratterizzata in maniera forte, dei due modelli precedenti, in quanto non appare in grado né di spingere verso una terziarizzazione ad alto valore aggiunto né di sostenere una presenza industriale.

La parte est dell'Unione europea sta diventando la fabbrica dell'Europa (Viesti, 2019). Tuttavia, la distinzione dell'occupazione per tipo di manifattura permette un'analisi minimamente più a grana fine. L'immagine del Centro-Est Europa come area in cui si producono beni manifatturieri a bassa qualità non regge più con la composizione attuale dell'occupazione. Nella parte occidentale di tale area (Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia) ormai una parte consistente dell'occupazione nell'industria è in settori a media ed alta tecnologia. Circa il 10% degli occupati lavora in questo specifico comparto. Si tratta di una percentuale pari a quella tedesca e largamente superiore a quella di qualsiasi altro Paese dell'Ue, incluse anche gli altri due Paesi che hanno mantenuto una certa presenza manifatturiera come l'Italia e l'Austria.

Infine, vi è la parte più orientale del Centro-Est Europa (Polonia, Bulgaria e Romania) in cui la manifattura è largamente presente ma caratterizzata da produzioni più di base.

Complessivamente nel Centro-Est Europa è in atto un processo che parte dalla Germania e porta ad allargare verso Est non semplicemente la base produttiva industriale, ma anche quella di maggiore qualità e valore aggiunto, se si utilizza il parametro della presenza di occupati nella manifattura tecnologica.

Tabella 1 - Ripartizione degli occupati in ciascun Paese per settore economico di impiego (incidenza media sul totale di occupati in ciascun Paese) (anno 2019)

	Industria		Terziario avanzato	Welfare e Pa	Terziario di consumo (incluse costruzioni)	Modello di sviluppo
	Totale	Manifattura tecnologica				
Ue-28	17,1	5,8	16,1	25,5	36,7	Terziario avanzato e servizi di welfare
Svizzera	13,5	5,6	21,3	26,6	34,0	
Regno Unito	10,8	3,6	20,6	30,4	36,8	
Irlanda	12,4	3,7	20,5	25,3	37,2	
Svezia	11,3	4,4	19,9	33,4	33,1	
Olanda	9,9	2,8	18,6	27,4	32,1	
Finlandia	14,1	4,8	18,5	28,2	35,2	
Belgio	13,8	4,8	18,0	32,0	35,3	
Danimarca	12,3	4,9	16,9	32,1	36,1	
Francia	13,4	4,2	16,5	31,2	34,9	
Norvegia	11,0	2,5	16,3	35,4	35,0	
Germania	20,4	9,9	17,1	26,9	34,4	Industria e terziario avanzato
Austria	17,1	6,3	15,7	24,1	39,4	
Italia	20,1	6,1	16,3	20,4	39,4	
Portogallo	18,5	3,5	12,7	24,4	38,8	Ibrido
Spagna	14,0	4,1	15,6	22,3	44,2	
Grecia	11,6	1,4	12,7	23,3	40,9	
Slovenia	28,1	10,2	13,3	21,5	32,3	Industria (tecnologica)
Rep. Ceca	30,1	11,3	12,9	20,3	33,9	
Ungheria	24,4	9,9	11,5	23,5	35,8	
Slovacchia	27,0	11,3	10,9	23,8	35,5	Industria di base
Bulgaria	22,2	4,0	12,5	17,8	40,8	
Polonia	24,0	5,9	11,4	20,2	34,7	
Romania	21,8	6,4	8,5	13,9	34,6	

Fonte: Elaborazione a partire da dati Eurostat – Indagine sulle forze lavoro.

2.2. La struttura economica europea a livello regionale

Gran parte delle analisi sui modelli di sviluppo e sulle strutture economiche-occupazionali si limita ad uno studio dei modelli nazionali, come fatto in maniera schematica nel sotto-paragrafo precedente. In queste

pagine si cerca di andare oltre tale tipo di analisi e verificare quali siano i sentieri regionali di sviluppo. La ragione fondamentale è che il quadro nazionale può nascondere situazioni molto differenti a livello regionale per cui il dato medio a livello di Paese finisce per oscurare più o meno marcate differenze territoriali. Se per chi studia l'Italia tale ragionamento appare scontato, data la nota e strutturata diversità del sistema produttivo fra Nord e Sud Italia, non si può affermare che una simile attenzione sia stata sempre dedicata ad altri Paesi europei.

Nella tabella 2 si presenta una tipologia di regioni europee (Nuts2) ricavata dalle stesse variabili occupazionali usate nel sotto-paragrafo precedente. Utilizzando un'analisi di cluster emergono in Europa cinque tipi di regione:

- regioni a trazione industriale con un forte terziario avanzato*; rappresentano circa l'8% del totale delle regioni europee;
- regioni a trazione industriale con manifattura tecnologica*; circa il 12% delle regioni presenta questi tratti;
- regioni basate su terziario avanzato e servi di welfare/Pa*; oltre un quinto (21.6%) delle regioni si caratterizza in tal senso;
- regioni industriali, con manifattura «tradizionale» e non particolarmente a media o alta tecnologia* (oltre un quarto delle regioni europee - 26.1%);
- regioni basate su terziario di consumo e servizi di welfare/Pa*; si tratta del gruppo più diffuso e interessa circa un terzo delle regioni europee (32.2%).

Tabella 2 - Ripartizione degli occupati in ciascuna regione per settore economico di impiego: una tipologia (incidenza media sul totale di occupati in ciascuna regione) (anno 2019)

Regioni NUTS2 caratterizzate da:	Industria		Terziario avanzato	Welfare e Pa	Terziario di consumo (incluse costruzioni)	N. regioni incluse nel cluster (%)
	Totale	Manifattura tecnologica				
Industria e terziario avanzato	18,2	6,6	17,9	24,1	36,4	8,2
Industria high tech	29,0	12,1	10,9	22,3	34,0	11,8
Terziario avanzato e welfare	10,2	3,8	22,4	28,5	36,3	21,6
Industria tradizionale	22,1	5,6	10,4	23,5	35,6	26,1
Terziario di consumo e welfare	11,9	3,0	11,6	28,8	39,4	32,2
Totale						100,0

Fonte: Elaborazione a partire da dati Eurostat – Indagine sulle forze lavoro.

Se quella appena mostrata è la distribuzione delle regioni per cluster a

livello di intera Europa, è importante comprendere che cosa accada dentro ogni Paese, proprio per poter meglio comprendere la natura territoriale del modello di sviluppo economico di ciascun Paese. A tal fine è utile leggere sia la tabella 3, in cui sono riportati per ogni Paese i nomi delle regioni appartenenti ai vari cluster, sia la tabella 4. Un tratto comune a tutti i Paesi è quello di avere il terziario avanzato che caratterizza fortemente le regioni capitali, come si sapeva e si poteva facilmente intuire, e che distingue tali regioni da molte altre all'interno della stessa nazione.

A di là di questo pattern che ricorre praticamente ovunque, per il resto emergono un caleidoscopio ed una forte eterogeneità intra-Paese. Ad un estremo, vi sono Paesi come l'Austria in cui le nove regioni Nuts2 si distribuiscono quasi equamente fra tutti e cinque gli ideal-tipi di regione, con una maggiore concentrazione nei cluster di industria tradizionale e terziario di consumo/servizi di welfare. All'altro, vi sono Paesi come la Danimarca in cui il modello nazionale basato su terziario avanzato e servizi di welfare sembra nascondere due modelli territoriali ben distinti: un'unica regione (quella della capitale Copenhagen) che si caratterizza fortemente in tal senso, e le rimanenti quattro basate su un mix fra terziario di consumo e servizi di welfare.

In questo senso, come si caratterizzano i quattro Paesi del Sud Europa se confrontati ai principali Paesi occidentali e all'Europa centro-orientale?

L'Italia appare un Paese diviso in tre: circa un quarto delle regioni si caratterizza per un modello basato su industria e terziario avanzato o per industria high tech; un terzo per un modello basato sull'industria tradizionale; circa il 38% per consumo e servizi di welfare/Pa. Solo una regione (il Lazio) presenta il volto «post-industriale» avanzato, basato su terziario avanzato e welfare. Spagna e Portogallo si caratterizzano invece per una maggiore concentrazione delle regioni attorno a due soli tipi: manifattura tradizionale e terziario di consumo/servizi di welfare. La Grecia appare un Paese in cui, praticamente tranne l'Attica (con la capitale Atene), tutto il resto del Paese si caratterizza per un modello basato su terziario di consumo e servizi di welfare o, in un ristretto territorio, per la presenza di industria tradizionale.

Il Centro-Est Europa si caratterizza anche esso per forte omogeneità territoriale a livello sub-nazionale: a seconda del Paese vi sono realtà prevalentemente caratterizzate da industria (high tech – come in Repubblica Ceca – o tradizionale – come in Polonia o un misto fra i due tipi di industria – come in Ungheria), con le sole regioni capitali in grado di far sviluppare settori di terziario avanzato.

Tabella 3 - Distribuzione all'interno di ogni Paese dei vari profili di cluster regionali: la classificazione delle regioni (anno 2019)

Paesi	Regioni	Cluster
Austria	Niederösterreich	Industria e terziario avanzato
	Oberösterreich	Industria high tech
	Wien	Terziario avanzato e welfare
	Kärnten, Steiermark, Vorarlberg	Industria tradizionale
	Tirol, Burgenland, Salzburg	Terziario di consumo e welfare
Belgio	Vlaams Gewest	Industria e terziario avanzato
	Bruxelles-Capitale, Région wallonne	Terziario avanzato e welfare
Bulgaria	Yugozapaden	Industria e terziario avanzato
	Severozapaden, Severen tsentralen, Yuzhen tsentralen, Yugoiztochen	Industria tradizionale
	Severoiztochen	Terziario di consumo e welfare
Svizzera	Ostschweiz, Zentralschweiz	Industria e terziario avanzato
	Ticino, Région lémanique, Nordwestschweiz, Zürich	Terziario avanzato e welfare
	Espace Mittelland	Industria tradizionale
Repubblica Ceca	Severovýchod, Moravskoslezsko, Střední Morava, Jihozápad, Střední Čechy, Jihovýchod	Industria high tech
	Praha	Terziario avanzato e welfare
	Severozápad	Industria tradizionale
Germania	Hessen, Bayern, Nordrhein-Westfalen	Industria e terziario avanzato
	Sachsen, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland	Industria high tech
	Hamburg, Berlin	Terziario avanzato e welfare
	Bremen, Thüringen, Sachsen-Anhalt	Industria tradizionale
	Mecklenburg-Vorpommern, Schleswig-Holstein, Brandenburg	Terziario di consumo e welfare
Danimarca	Hovedstaden	Terziario avanzato e welfare
Finlandia	Sjælland, Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark	Terziario di consumo e welfare
	Helsinki-Uusimaa	Terziario avanzato e welfare
	Länsi-Suomi, Etelä-Suomi	Industria tradizionale
Francia	Pohjois- ja Itä-Suomi, Åland	Terziario di consumo e welfare
	Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées	Industria e terziario avanzato
	Franche-Comté, Alsace	Industria high tech
	Île de France	Terziario avanzato e welfare
	Auvergne, Pays-de-la-Loire, Basse-Normandie, Champagne-Ardenne, Lorraine	Industria tradizionale
Grecia	Poitou-Charentes, Haute-Normandie, Bretagne, Aquitaine, Bourgogne, Centre - Val de Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Corse, Picardie, Nord-Pas-de-Calais, Limousin	Terziario di consumo e welfare
	Attiki	Terziario avanzato e welfare
	Stereia Ellada, Dytiki Makedonia	Industria tradizionale
	Thessalia, Notio Aigaio, Ipeiros, Voreio Aigaio, Kentriki Makedonia, Ionia Nisia, Dytiki Ellada, Kriti, Anatoliki Makedonia, Thraki, Peloponnisos	Terziario di consumo e welfare
Ungheria	Közép-Magyarország	Industria e terziario avanzato
	Dunántúl, Alföld és Észak, Közép-Dunántúl, Észak-Magyarország, Nyugat-Dunántúl	Industria high tech
	Budapest	Terziario avanzato e welfare
	Észak-Alföld, Dél-Alföld, Dél-Dunántúl, Pest	Industria tradizionale
Irlanda	Southern Ireland	Industria e terziario avanzato
	Eastern and Midland Ireland	Terziario avanzato e welfare
	Northern and Western Ireland	Terziario di consumo e welfare
Italia	Provincia di Trento, Lombardia, Toscana, Piemonte	Industria e terziario avanzato
	Emilia-Romagna	Industria high tech
	Lazio	Terziario avanzato e welfare
	Umbria, Abruzzo, Marche, Veneto, Basilicata, Provincia di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia	Industria tradizionale
	Molise, Sardegna, Liguria, Puglia, Campania, Sicilia, Calabria, Valle d'Aosta	Terziario di consumo e welfare

Paesi	Regioni	Cluster
Olanda	Zuid-Nederland	Industria e terziario avanzato
	Noord-Brabant, Utrecht, Noord-Holland, Flevoland, Groningen, Gelderland	Terziario avanzato e welfare
	Zeeland, Overijssel, Limburg, Drenthe, Friesland	Terziario di consumo e welfare
Norvegia	Oslo og Akershus	Terziario avanzato e welfare
	Agder og Rogaland	Industria tradizionale
	Hedmark og Oppland, Trøndelag, Nord-Norge, Sør-Østlandet, Vestlandet	Terziario di consumo e welfare
Polonia	Slaskie	Industria high tech
	Dolnoslaskie	
	Warszawski stoleczny	Terziario avanzato e welfare
	Wielkopolskie, Opolskie, Lubuskie, Pomorskie, Łódzkie, Lubelskie, Kujawsko-Pomorskie, Podkarpackie, Zachodniopomorskie, Mazowiecki regionalny, Podlaskie, Swietokrzyskie, Malopolskie, Warminsko-Mazurskie	Industria tradizionale
Portogallo	Área Metropolitana de Lisboa	Terziario avanzato e welfare
	Centro, Norte	Industria tradizionale
	Algarve, Alentejo	Terziario di consumo e welfare
Romania	Centru, Vest	Industria high tech
	Bucuresti - Ilfov	Terziario avanzato e welfare
	Sud-Vest Oltenia, Sud - Muntenia, Nord-Vest, Sud-Est	Industria tradizionale
	Nord-Est	Terziario di consumo e welfare
Slovacchia	Západné Slovensko, Stredné Slovensko	Industria high tech
	Bratislavský kraj	Terziario avanzato e welfare
	Východné Slovensko	Industria tradizionale
Slovenia	Zahodna Slovenija	Industria e terziario avanzato
	Vzhodna Slovenija	Industria high tech
Spagna	Cataluña	Industria e terziario avanzato
	Comunidad Foral de Navarra, País Vasco	Industria high tech
	Comunidad de Madrid	Terziario avanzato e welfare
	La Rioja, Castilla y León, Aragón, Comunidad Valenciana	Industria tradizionale
	Principado de Asturias, Región de Murcia, Castilla-la Mancha, Galicia, Andalucía, Extremadura, Illes Balears, Cantabria, Canarias	Terziario di consumo e welfare
Svezia	Sydsverige, Östra Mellansverige, Västsverige, Stockholm	Terziario avanzato e welfare
	Småland med öarna	Industria tradizionale
	Mellersta Norrland, Övre Norrland, Norra Mellansverige	Terziario di consumo e welfare
Regno Unito	Leicestershire, Rutland and Northamptonshire	Industria e terziario avanzato
	Essex, London, Bedfordshire and Hertfordshire, Northumberland and Tyne and Wear, Eastern Scotland, Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire, West Midlands, Surrey, East and West Sussex, East Anglia, Kent, Merseyside, Gloucestershire, Wiltshire and Bristol/Bath area, Dorset and Somerset, Cheshire, North Yorkshire, Hampshire and Isle of Wight, Greater Manchester, Herefordshire, Worcestershire and Warwickshire, West Yorkshire, West Central Scotland	Terziario avanzato e welfare
	Cumbria, North Eastern Scotland, East Yorkshire and Northern Lincolnshire, Shropshire and Staffordshire, Derbyshire and Nottinghamshire	Industria tradizionale
	Cornwall and Isles of Scilly, Wales, Lincolnshire, Lancashire, South Yorkshire, Southern Scotland, Tees Valley and Durham, Devon, Northern Ireland, Scottish Highlands and Islands	Terziario di consumo e welfare

I tre altri grandi Paesi dell'Europa occidentale seguono percorsi differenti l'uno dall'altro. Il Regno Unito si caratterizza per la diffusione di regioni che mescolano terziario avanzato e servizi di welfare (circa il 56% del totale delle regioni del Paese). La Francia mescola regioni basate su terziario di consumo e servizi di welfare (il 55% del totale) con poco meno di un quarto (22,7%) centrate attorno all'industria tradizionale. La Germania, infine, presenta un quadro molto articolato e differenziato: un terzo dei laender si caratterizza per l'industria high tech, quasi un altro quinto mescola industria e terziario avanzato, un altro quasi quinto si basa sull'industria tradizionale e con un peso relativo simile vi sono regioni basate su terziario di consumo e welfare. Solo due regioni, di cui una è Berlino, tengono assieme terziario avanzato e servizi di welfare.

Tabella 4 - Distribuzione all'interno di ogni Paese dei vari profili di cluster regionali (percentuali calcolate rispetto al totale delle regioni in ciascun Paese) (anno 2019)

Percentuale di regioni in ciascun Paese appartenenti a ciascun cluster:						
Paesi	Industria e terziario avanzato	Industria high tech	Terziario avanzato e welfare	Industria tradizionale	Terziario di consumo e welfare	Totale
Austria	11,1	11,1	11,1	33,3	33,3	100,0
Belgio	33,3		66,7			100,0
Bulgaria	16,7			66,7	16,7	100,0
Svizzera	28,6		57,1	14,3		100,0
Rep. Ceca		75,0	12,5	12,5		100,0
Germania	18,8	31,3	12,5	18,8	18,8	100,0
Danimarca			20,0		80,0	100,0
Finlandia			20,0	40,0	40,0	100,0
Francia	9,1	9,1	4,6	22,7	54,6	100,0
Grecia			7,7	15,4	76,9	100,0
Ungheria	9,1	45,5	9,1	36,4		100,0
Irlanda	33,3		33,3		33,3	100,0
Italia	19,1	4,8	4,8	33,3	38,1	100,0
Olanda	8,3		50,0		41,7	100,0
Norvegia			14,3	14,3	71,4	100,0
Polonia		11,8	5,9	82,4		100,0
Portogallo			20,0	40,0	40,0	100,0
Romania		25,0	12,5	50,0	12,5	100,0
Slovacchia		50,0	25,0	25,0		100,0
Slovenia	50,0	50,0				100,0
Spagna	5,9	11,8	5,9	23,5	52,9	100,0
Svezia			50,0	12,5	37,5	100,0
Regno Unito	2,8		55,6	13,9	27,8	100,0

Fonte: Elaborazione a partire da dati Eurostat – Indagine sulle forze lavoro.

Volendo trarre alcune conclusioni su quanto fin qui riportato, si nota come il Sud del Sud, e cioè le regioni meridionali dell'Europa meridionale, si trovano attualmente più in difficoltà rispetto non solo alle regioni del «Nord» della stessa area geografica (dalla Lombardia alla Catalogna all'Attica) ma anche rispetto alle regioni che in genere vengono considerate più arretrate del Centro-Est Europa. Il Sud Italia (con l'eccezione dell'Abruzzo), gran parte della Grecia, il Sud del Portogallo, il Sud, ma anche il Nord-Ovest, della Spagna presentano un quadro caratterizzato ormai prevalentemente da un mercato del lavoro centrato su terziario di consumo, a basso valore aggiunto, e servizi di welfare e pubblica amministrazione (non sempre efficienti). Le regioni del Centro-Est Europa, soprattutto quelle ceche, slovacche, slovene e ungheresi si presentano invece nella gran parte dei casi non solo come regioni industriali, ma anche caratterizzate da manifattura di qualità a media-alta tecnologia.

In altri termini, in pochi anni, se il trend non si modificherà, le regioni del Sud del Sud Europa saranno più associabili alle regioni meno industrializzate di Polonia, Bulgaria e Romania che alla gran parte delle altre regioni europee, incluse quelle rimanenti del Centro-Est Europa.

3. Le politiche per l'innovazione e l'efficienza della macchina pubblica

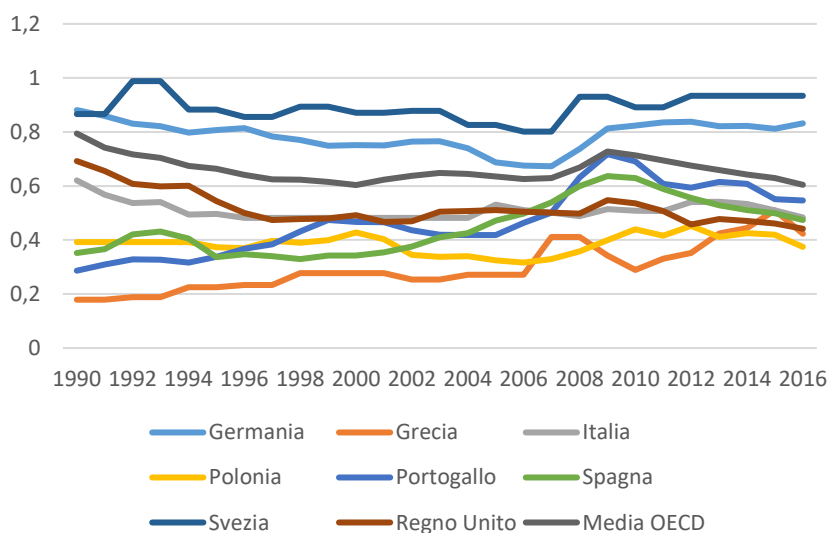
A fronte di questo tipo di sviluppo settoriale, così diverso tra i vari Paesi, ma che connota in modo specifico i Paesi dell'Europa mediterranea, quali sono state le politiche per il sostegno della competitività? Guardare a queste politiche può aiutare a spiegare la peculiarità dei modelli di sviluppo dei Paesi dell'Europa mediterranea, e in particolare la loro generale debolezza in termini di attività orientate all'export, pure con le dovute differenze relative alla parte del centro-nord Italia?

Per procedere in questa direzione è utile sottolineare che rispetto a quanto avveniva durante gli anni '80, quando i beni per la competitività necessari a promuovere lo sviluppo delle attività manifatturiere a bassa e alta innovazione potevano essere prodotti a livello locale (Trigilia, 2016; Biagiotti e Burrone, 2004), a partire dall'inizio degli anni '90 la scala di produzione dei beni collettivi necessari per la competitività delle imprese si è parzialmente modificata, vedendo crescere il ruolo svolto dalle politiche nazionali nella creazione di beni tangibili e intangibili per lo sviluppo. Per questo motivo è importante fare riferimento alle politiche nazionali, oltre che alle esperienze locali, se si vuole ap-

profondire il rapporto tra politiche pubbliche e modelli di sviluppo nei Paesi mediterranei.

Guardando alle politiche nazionali per lo sviluppo, emergono con forza due elementi che caratterizzano il rapporto tra azione dello stato e sviluppo delle attività dell'innovazione nei Paesi mediterranei (Amable, 2003). Il primo è relativo al basso livello di spesa in politiche per l'innovazione. Il secondo elemento è dato dalla bassa efficacia delle politiche pubbliche, anche con riferimento a quelle dell'innovazione ma non soltanto.

Figura 1 - Gerd finanziato dal governo in percentuale del prodotto interno lordo



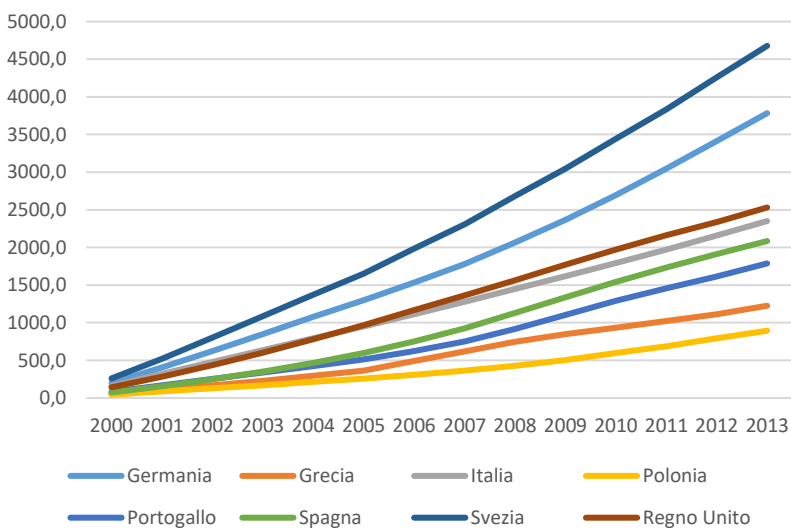
Fonte: Elaborazione su dati Oecd.

Se si guarda alla spesa in innovazione, comparando i quattro Paesi mediterranei con alcuni Paesi europei appartenenti ad altri modelli di capitalismo come Germania, Polonia, Svezia e Regno Unito si nota infatti come i quattro Paesi mediterranei spendono meno degli altri Paesi sin dall'inizio degli anni '90, anche se con alcune differenze (Burroni, 2016; Burroni e al., 2020): Spagna e Portogallo, infatti, hanno visto crescere la propria spesa dalla metà degli anni '90 al 2009, rimanendo comunque distanti da Germania e Svezia. Il basso livello di spesa è quindi una caratteristica «storica» che è stata rafforzata dalla crescente ricerca della stabilità macroeconomica attraverso l'*austerità*, che ha portato a una

marcata riduzione della spesa pubblica, affiancata da una riorganizzazione della regolazione del welfare, del lavoro e delle politiche per lo sviluppo (fig. 1). Tale riduzione della spesa pubblica ha avuto l'effetto di contrarre ulteriormente la spesa a sostegno dell'innovazione, rafforzando la sopra richiamata connotazione storica dei quattro capitalismi mediterranei.

Nonostante le differenze sopra richiamate, il differenziale di spesa tra chi spende di più e chi meno, che rimane sostanzialmente costante nel tempo, produce degli effetti cumulativi. Nell'intero periodo 2000-2013 lo stato in Svezia ha speso 4.600 dollari pro capite a sostegno delle attività di ricerca e sviluppo, in Germania lo stato ha speso quasi 3.800 dollari mentre in Grecia solo 1.200 (fig. 2).

Figura 2 - Gerd finanziato dal governo pro-capite



Fonte: Elaborazione su dati Oecd.

Si conferma così per i Paesi mediterranei un minore impegno dello stato a sostegno delle attività dell'innovazione e a tale criticità si unisce anche la ben nota bassa diffusione degli strumenti finanziari per le attività di rischio. Pochi beni collettivi per l'innovazione prodotti dalle politiche assieme a un basso investimento delle imprese e una minore possibilità di ricorso al credito privato possono aver costituito una morsa

che ha ostacolato lo sviluppo delle attività dell'alta tecnologia e dell'innovazione da parte di una struttura produttiva caratterizzata prevalentemente da piccole e medie imprese: queste hanno minori risorse endogene per l'innovazione rispetto alle grandi imprese del capitalismo continentale o anglosassone e quindi avrebbero bisogno di un maggiore sostegno istituzionale per favorire lo sviluppo dell'alta tecnologia (Donatiello e Ramella, 2017; Ramella, 2013; Burroni e al., 2019). Le carenze delle politiche pubbliche, del credito e del sistema delle imprese possono così contribuire a spiegare perché tutti e quattro i Paesi mediterranei registrino una minore capacità innovativa del sistema economico come abbiamo visto nel secondo paragrafo.

Tale connotazione rimane anche guardando all'andamento della spesa in ricerca e sviluppo a livello regionale. Se si guarda alle sole regioni con una specializzazione marcata nei diversi tipi di sviluppo industriali e si prendono le prime 10 regioni in termini di spesa complessiva in ricerca e sviluppo si nota come ben 5 di queste siano tedesche e tre austriache (tab. 5). Le regioni dei Paesi mediterranei si trovano invece più in basso nella classifica sulla quantità di spesa in ricerca e sviluppo (la prima è l'Emilia-Romagna 17^a, seguita dal Piemonte 20^o): la spesa complessiva pro capite nel Baden-Württemberg è più di tre volte quella dell'Emilia-Romagna, oltre cinque volte quella della Lombardia, oltre 10 volte quella dell'Abruzzo, quasi 50 volte in più di Dytiki Makedonia. Tale differenza rimane anche se si guarda soltanto agli investimenti effettuati dalle imprese; in questo caso va ricordato che il dato riportato nella tabella fa riferimento alla spesa delle imprese indipendentemente dalla fonte del finanziamento: in questo caso la distanza con le regioni dei Paesi mediterranei cresce ulteriormente: oltre 4 volte la spesa dell'Emilia-Romagna, quasi sei volte quella della Lombardia, quasi 18 volte quella dell'Abruzzo. A livello locale, quindi, sia la spesa complessiva in ricerca e sviluppo sia la spesa delle imprese – che rappresenta una quota estremamente rilevante della spesa complessiva – nelle regioni tedesche risulta essere molto più alta di quella delle regioni dei Paesi mediterranei, anche indipendentemente dal tipo di sviluppo manifatturiero. Tale configurazione può aiutarci a capire i differenziali di produttività e di innovazione tra i Paesi mediterranei e quelli del capitalismo continentale, soprattutto tedesco (Burroni, 2020).

Tabella 5 - Gerd per tipologia, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, 2017 (euro per abitante)

Paese	Regione	Posizione nel rank	Specializzazione	Gerd totale	Spesa delle imprese in ricerca e sviluppo
Germania	Baden-Württemberg	1	Industria high tech	2.547,1	2.130,2
Austria	Steiermark	2	Industria tradizionale	1.875,3	1.384,8
Austria	Oberösterreich	3	Industria high tech	1.495,6	1.362,6
Germania	Bayern	4	Industria e terziario avanzato	1.444,9	1.096,5
Germania	Bremen	5	Industria tradizionale	1.336,8	428,3
Germania	Hessen	6	Industria e terziario avanzato	1.315,7	994,1
Belgio	Vlaams Gewest	7	Industria e terziario avanzato	1.145,6	802,1
Germania	Niedersachsen	8	Industria high tech	1.122,8	796,5
Paesi Bassi	Zuid-Nederland	9	Industria e terziario avanzato	1.122	n.a.
Austria	Kärnten	10	Industria tradizionale	1.041,2	934,5
Italia	Emilia-Romagna	17	Industria high tech	701,4	531,7
Italia	Piemonte	20	Industria e terziario avanzato	631,9	518,5
Spagna	Paesi Baschi	24	Industria high tech	623,3	467,9
Italia	Provincia Autonoma di Trento	26	Industria e terziario avanzato	564,4	225,4
Spagna	Comunidad Foral de Navarra	28	Industria high tech	535,6	373,2
Italia	Lombardia	29	Industria e terziario avanzato	489,5	373,1
Italia	Friuli-Venezia Giulia	30	Industria tradizionale	481,1	263,6
Italia	Toscana	31	Industria e terziario avanzato	445,2	263,6
Spagna	Cataluña	32	Industria e terziario avanzato	440,2	257,8
Italia	Veneto	33	Industria tradizionale	429,3	313,4
Italia	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	40	Industria tradizionale	312,1	180,9
Italia	Marche	41	Industria tradizionale	297,3	190,5
Spagna	Castilla y León	42	Industria tradizionale	280,4	180,2
Italia	Umbria	43	Industria tradizionale	241,3	103,3
Portogallo	Norte	45	Industria tradizionale	240,8	129,6
Italia	Abruzzo	46	Industria tradizionale	239,6	119,8
Spagna	Aragón	47	Industria tradizionale	237,8	133
Spagna	La Rioja	48	Industria tradizionale	236,7	124,8
Spagna	Comunidad Valenciana	50	Industria tradizionale	219,2	96
Portogallo	Centro (PT)	51	Industria tradizionale	216,4	114,4
Italia	Basilicata	58	Industria tradizionale	141,6	45,5
Grecia	Sτέρα Ellada	74	Industria tradizionale	68,2	55,3
Grecia	Dytiki Makedonia	78	Industria tradizionale	52,6	7,6

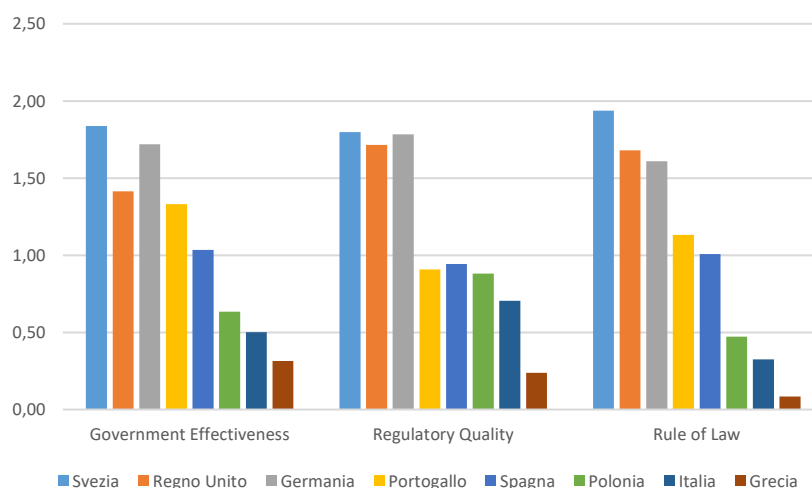
Guardare alla quantità di spesa per la ricerca e sviluppo ci offre importanti elementi per comprendere le principali criticità dei Paesi mediterranei, ma non è sufficiente. È infatti molto importante anche appro-

RPS

Luigi Barro e Emanuele Pavolini

fondire la capacità di spesa in termini qualitativi, ovvero la capacità della macchina pubblica di mettere a punto politiche efficaci. Per far questo si può fare riferimento ad alcuni indicatori costruiti da una pluralità di istituzioni, come la World Bank (Worldwide governance indicators edizione 2018), gli indicatori sull'efficacia delle politiche della Bertelsmann Stiftung, due banche dati molto utilizzate a questi fini e che per i Paesi qui presi in considerazione danno risultati convergenti. Così facendo si nota che nei capitalismi mediterranei non solo si spende poco per le politiche per l'innovazione, ma si spende anche male. Se si prendono gli indicatori relativi alla qualità della governance, che fanno riferimento all'efficacia dell'azione dello stato nel suo complesso, si nota che i quattro Cap Med hanno valori inferiori a Svezia Regno Unito e Germania per tutte le dimensioni prese in considerazione nel grafico 3.

Figura 3 - Qualità della governance pubblica (2017)



Fonte: Elaborazione su dati World Bank. *Government effectiveness*: riflette le percezioni della qualità dei servizi pubblici, la qualità della pubblica amministrazione e il grado di indipendenza dalle pressioni politiche, la qualità della formulazione e dell'attuazione delle politiche e la credibilità dell'impegno del governo in tali politiche. *Regulatory quality*: riflette la percezione della capacità del governo di formulare e attuare politiche e normative valide che consentono e promuovono lo sviluppo del settore privato. *Rule of Law*: riflette la percezione della misura in cui gli agenti hanno fiducia e rispettano le regole della società, e in particolare la qualità dell'esecuzione dei contratti, i diritti di proprietà, la polizia e i tribunali, nonché la probabilità di reato e violenza.

Si tratta quindi di contesti istituzionali nei quali l'attore pubblico è stato meno in grado di offrire servizi pubblici di qualità, con una minore capacità di formulare e implementare politiche efficaci, con una minore credibilità degli esecutivi, con una bassa capacità di promuovere politiche per lo sviluppo del settore privato e con una minore capacità di creare un contesto che sanziona comportamenti irregolari. Tutti fattori propri di contesti istituzionali non favorevoli all'innovazione.

Le cose non migliorano se si prende in considerazione l'efficacia delle politiche pubbliche, sia in generale sia in alcune linee di intervento rilevanti per questo capitolo: tutti e quattro i Paesi mediterranei, infatti, hanno una efficacia delle politiche minore di Germania, Svezia e Regno Unito relativamente alle politiche economiche e alle politiche relative all'istruzione. Lo scarto maggiore in termine di rendimento lo si trova però proprio nelle politiche di promozione delle attività di ricerca e innovazione (tab. 6).

Tabella 6 - Efficacia delle politiche per settore di policy nel 2017

	Efficacia complessiva	Efficacia nel campo delle politiche economiche	Efficacia nelle politiche per la ricerca e l'innovazione	Efficacia nelle politiche educative
Germania	7,4	7,6	8,0	6,6
Grecia	4,5	4,1	3,8	4,3
Italia	5,7	5,7	4,6	5,0
Polonia	5,4	5,9	4,6	5,8
Portogallo	5,7	5,4	4,5	5,5
Spagna	5,9	5,6	4,5	5,8
Svezia	8,2	8,1	9,4	7,2
Regno Unito	7,0	6,8	6,1	6,6

Fonte: Sgi – Bertelsmann Stiftung. I dati fanno riferimento a indicatori sintetici che usano dati di impatto delle politiche. Per quanto riguarda le politiche economiche, gli indicatori fanno riferimento a Pil pro capite, inflazione, investimenti, tassi di interesse, tasso di crescita; per quanto riguarda le politiche per la ricerca, a spesa pubblica in R&D, spesa privata in R&D, numero dei ricercatori, licenze di proprietà intellettuale, richieste di brevetto; per quanto riguarda le politiche nel settore dell'istruzione, il riferimento è alle quote di laureati e diplomati, ai test Pisa alla spesa per la scuola dell'infanzia. In ciascuna arena di policy tali dati di impatto sono mediati con delle valutazioni di set di esperti dei singoli Paesi presi in considerazione. L'efficacia complessiva fa riferimento a un indicatore sintetico delle varie misure.

La strada che in tutti e quattro i Paesi mediterranei si è cercato di seguire per far fronte a tali inefficienze ha prodotto più problemi che soluzioni.

Alla duplice pressione data dal tentativo di contenere la spesa pubblica e di ridurre le inefficienze della macchina amministrativa, infatti, si è risposto con una serie di interventi spesso caratterizzati da tagli lineari alla spesa e norme orientate a ridurre l'occupazione pubblica anche attraverso strumenti indiretti, come i blocchi dei turnover, senza però portare avanti una efficace riorganizzazione della macchina amministrativa, e questo, paradossalmente, ha contribuito a ridurre ulteriormente l'efficacia dell'azione dello Stato.

L'analisi a livello regionale, utilizzando dati dall'archivio sulla qualità della governance dell'Università di Göteborg, che rappresenta l'unica misura della qualità istituzionale disponibile a livello regionale nell'Unione europea, dove la qualità istituzionale è definita come un concetto multidimensionale costituito da elevata imparzialità e qualità dell'erogazione del servizio pubblico, insieme a una bassa corruzione. Finanziato dalla Commissione europea nel 2010 e poi di nuovo nel 2013 e 2017, l'Eqi mira a cogliere le percezioni e le esperienze di corruzione dei cittadini medi e la misura in cui giudicano i loro servizi pubblici come imparziali e di buona qualità nella loro regione di residenza; per i dettagli sulla costruzione dell'indice si veda Charron e al., 2019. Tale indicatore sembra confermare quanto emerge dal livello nazionale (tab. 7). Come è noto, molte delle regioni dei Paesi mediterranei qui prese in considerazione sono tra quelle dove c'è una pubblica amministrazione più efficiente rispetto al resto del Paese. Ciononostante, la distanza rispetto alle 10 regioni europee prima prese in considerazione è molto rilevante. Tra l'altro, per questo tipo di variabili le regioni italiane risultano avere performance peggiori rispetto a quelle di Portogallo e Spagna, lasciando intendere, almeno per quanto riguarda l'efficacia della macchina amministrativa, l'emergere di un *cleavage* tra i Paesi mediterranei: tutte le regioni italiane, con l'eccezione di Trento e Bolzano, hanno un indicatore di qualità della governance peggiore di tutte le regioni spagnole e portoghesi a specializzazione industriale.

In sostanza quindi si può dire che una delle connotazioni che caratterizza i Paesi mediterranei da lungo tempo sia data dalla presenza di un basso investimento in ricerca e sviluppo e dalla sostanziale debolezza delle politiche a sostegno delle innovazioni. Questo tipo di connotazione è stata messa in luce da molti lavori; pochi però si sono occupati del perché sia così. In particolare, se i Paesi dell'Europa mediterranea hanno sempre sofferto di un gap di innovazione e di efficienza della pubblica amministrazione rispetto ad altri Paesi europei, e se nei Paesi dell'Europa mediterranea le politiche hanno sempre sostenuto poco

questo tipo di attività, allora sorge spontanea la domanda del come questo sia stato possibile. Detto in altri termini quali sono state le condizioni istituzionali che hanno favorito un così basso investimento in politiche strategiche? È su questo interrogativo che si soffermano le conclusioni, individuando possibili piste di approfondimento.

Tabella 7 - Qualità della Governance a livello regionale (Charron e al., 2019)

			European quality of governance Index (EQI)
Germania	Baden-Württemberg	Industria high tech	1,076
Austria	Steiermark	Industria tradizionale	0,76
Austria	Oberösterreich	Industria high tech	0,705
Germania	Bayern	Industria e terziario avanzato	na
Germania	Bremen	Industria tradizionale	1,094
Germania	Hessen	Industria e terziario avanzato	1,064
Belgio	Vlaams Gewest	Industria e terziario avanzato	0,969
Germania	Niedersachsen	Industria high tech	na
Paesi Bassi	Zuid-Nederland	Industria e terziario avanzato	na
Austria	Kärnten	Industria tradizionale	na
Grecia	Stereia Ellada	Industria tradizionale	na
Grecia	Dytiki Makedonia	Industria tradizionale	na
Italia	Abruzzo	Industria tradizionale	-1,978
Italia	Basilicata	Industria tradizionale	-1,668
Italia	Emilia-Romagna	Industria high tech	-0,457
Italia	Friuli-Venezia Giulia	Industria tradizionale	-0,488
Italia	Lombardia	Industria e terziario avanzato	-0,481
Italia	Marche	Industria tradizionale	-1,383
Italia	Piemonte	Industria e terziario avanzato	-1,19
Italia	Provincia Autonoma di Bolzano/Bozen	Industria tradizionale	-0,364
Italia	Provincia Autonoma di Trento	Industria e terziario avanzato	-0,364
Italia	Toscana	Industria e terziario avanzato	-0,849
Italia	Umbria	Industria tradizionale	-1,51
Italia	Veneto	Industria tradizionale	-0,459
Portogallo	Centro (PT)	Industria tradizionale	0,070
Portogallo	Norte	Industria tradizionale	-0,063
Spagna	Aragón	Industria tradizionale	0,098
Spagna	Castilla y León	Industria tradizionale	-0,322
Spagna	Cataluña	Industria e terziario avanzato	-0,392
Spagna	Comunidad Foral de Navarra	Industria high tech	0,502
Spagna	Comunidad Valenciana	Industria tradizionale	-0,445
Spagna	La Rioja	Industria tradizionale	0,244
Spagna	Paesi Baschi	Industria high tech	0,652

Fonte: Osservatorio sulla qualità della governance dell'Università di Göteborg – Commissione Europea divisione sulle politiche regionali.

RPS

Luigi Barroli ed Emanuele Pavolini

4. *Considerazioni conclusive. Il fascino delle cattive politiche*

Perché, quindi, i quattro Paesi dell'Europa mediterranea non hanno «cambiato direzione», iniziando a investire in sostegno all'innovazione e in una pubblica amministrazione più efficiente? Rispondere a una domanda di questo tipo non è semplice e presuppone un'analisi storica di lungo periodo che non può essere fatta in questa sede. Proveremo però a delineare alcune possibili piste per futuri approfondimenti di ricerca riassumendo brevemente alcuni degli elementi che possono contribuire a spiegare tale connotazione e distinguendo tali elementi in quattro gruppi di fattori: il primo riguarda i problemi dal punto di vista della domanda delle politiche, il secondo riguarda i problemi dal punto di vista dell'offerta delle politiche, il terzo fa riferimento a un aspetto spesso trascurato, ovvero il fatto che anche le politiche non orientate allo sviluppo di lungo periodo possono produrre un elevato consenso sociale, il quarto elemento invece si concentra sugli effetti delle pressioni internazionali (Burroni e al., 2020).

Per quanto riguarda i problemi dal punto di vista della domanda, ci sono quattro elementi che hanno almeno in parte inibito la messa a punto di politiche efficaci per l'innovazione: la struttura delle attività manifatturiere, l'alta quota di lavoro autonomo, l'alta presenza di economia sommersa, le forti fratture nei modelli di sviluppo a livello territoriale.

Per quanto riguarda la prima variabile, le economie dei Paesi mediterranei sono caratterizzate da una tipologia di manifattura basata principalmente su Pmi e su settori «maturi», che tradizionalmente non hanno basato la loro competitività né su ricerca e innovazione né su una forza lavoro altamente qualificata. Nel 2017 circa la metà dei lavoratori nel settore manifatturiero in Germania (55%), Svezia (48%), Regno Unito (45%) era occupata in imprese con almeno 250 dipendenti. Questa quota scende al 31% in Spagna ed è ancora più bassa in Italia (27%), Portogallo (22%) e Grecia (21%). Questa caratterizzazione ha creato una bassa domanda di beni collettivi prodotti attraverso percorsi formali, come l'istruzione, la ricerca e lo sviluppo e l'innovazione, scoraggiando i governi dall'investirci. Allo stesso tempo, la presenza limitata di grandi imprese e il fatto che queste abbiano preferito soluzioni interne (come la formazione sul lavoro, legami locali con le scuole tecniche nei loro principali siti di produzione, ecc.) invece di soluzioni collettive che richiedono una tassazione più elevata ha contribuito a inibire ulteriormente la domanda di politiche per l'innovazione.

Oltre a questa caratterizzazione del settore manifatturiero, un secondo fattore che ha rafforzato questo circolo vizioso dal lato della domanda è stata l'elevata percentuale di lavoratori autonomi, soprattutto in Italia e in Grecia. Nel 2018 il 22% dei lavoratori in Italia e il 30% in Grecia erano lavoratori autonomi, mentre questa cifra era di circa il 10% in Svezia, Germania e Francia, e solo parzialmente più alta nel Regno Unito (15%). Si tratta di lavoratori autonomi che talvolta hanno posizioni di lavoro autonomo para-subordinato o che lavorano in settori a basso valore aggiunto, in un contesto regolativo che offre loro poche garanzie nei confronti dei nuovi rischi sociali. È, comprensibilmente, a favore di queste protezioni che spesso questo tipo di lavoratori esercita la propria *voice*, che tuttavia rimane piuttosto limitata data la minore presenza nei meccanismi decisionali delle organizzazioni che li rappresentano.

Un terzo aspetto importante è dato dal peso dell'economia sommersa, che spiega il 23% del Pil e 33% dell'occupazione totale in Grecia, il 21% e 19% in Italia, 19% e il 12% in Portogallo e 18% e 27% in Spagna (i quattro valori più alti dell'Ue-28). Come è noto, l'economia sommersa si diffonde in un sistema istituzionale caratterizzato da attività ad alta intensità di manodopera – come agricoltura, turismo, edilizia – che non mostrano una forte domanda di R&S e istruzione. Ma ancor più importante è sottolineare che il contesto istituzionale su cui si basa l'economia sommersa è antitetico rispetto a quello delle politiche per l'innovazione, che richiedono una partecipazione formale a bandi e misure, hanno bisogno di investimenti certificabili e che richiedono attori che siano a norma in termini di regole e procedure, istituzioni locali legittimate e attive sul territorio, tutti elementi in netta contrapposizione a quello di cui ha bisogno l'economia sommersa.

Infine, sempre dal lato della domanda, non va sottovalutato il ruolo svolto dalle disparità territoriali, che sono particolarmente forti nei quattro capitalismi mediterranei. Ciò ha portato a esigenze politiche molto differenziate per aree che avevano diversi livelli di sviluppo, come ad esempio la Lombardia e la Catalogna da un lato e la Calabria e l'Andalusia dall'altro. Queste esigenze contrastanti non favoriscono la messa a punto di politiche nazionali coerenti, soprattutto in presenza di coalizioni che competono cercando di allargare il più possibile la loro base di riferimento a più elettorati. Si pensi, solo per fare un esempio, alla presenza di diversi populismi nel caso italiano, uno rappresentato dai Cinque Stelle più radicato nel Mezzogiorno che hanno chiesto politiche prevalentemente di tipo redistributivo e non proattive per la cre-

RPS

Luigi Burrioni ed Emanuele Pavolini

scita e l'altro caratterizzato dalla Lega più interessata a tematiche come la sicurezza o il controllo dell'immigrazione e che dal punto di vista economico si è mossa a sostegno del taglio delle tasse ma non certo per politiche per l'innovazione. Ne risultano così governi che sono bloccati da tendenze centrifughe, con le politiche per l'innovazione che rimangono sacrificate da tendenze di policy tra loro difficilmente conciliabili. Oltre ai problemi dal lato della domanda ci sono però anche stati importanti cambiamenti dal lato dell'offerta. Ad esempio, la scarsa capacità della macchina pubblica non solo nella fase di elaborazione delle politiche pubbliche – che abbiamo visto nel paragrafo precedente – ma anche nella messa a punto di politiche mirate. La bassa capacità istituzionale della pubblica amministrazione ostacola non solo un'efficace implementazione delle politiche a sostegno della competitività ma anche la fase di elaborazione delle politiche. Questo aspetto è molto importante per le politiche di sviluppo, che rientrano a pieno titolo tra quelle che possono essere definite come «quiet policies» (Culpepper, 2010): si tratta spesso di interventi che hanno una forte valenza tecnica, come quelle legate alla messa a punto di specifici strumenti di policy per la promozione della ricerca e sviluppo e di investimenti in tecnologia, oppure di strumenti finalizzati alla promozione di reti innovative, strumenti che appunto non rientrano nell'agenda e nel dibattito elettorale, per ovvie ragioni più focalizzato su interventi di più ampio spettro, e che sono spesso pianificati da *policy communities* dove la parte pubblica gioca un ruolo importante, con una più forte componente tecnica piuttosto che politica. Pertanto, la scarsa capacità istituzionale della pubblica amministrazione crea notevoli vincoli anche nella progettazione e implementazione di politiche di questo tipo.

Inoltre, tale bassa capacità di produrre beni collettivi efficaci ha rafforzato un diffuso consenso verso la diminuzione della spesa pubblica e la riduzione delle tasse: uno stato non capace di sostenere lo sviluppo non ha la forte legittimità di mantenere alte tasse e una elevata spesa. Si tratta di posizioni politiche che hanno senz'altro influenzato – riducendola – la possibilità di investire nell'istruzione e nelle politiche di innovazione. Inoltre, è importante sottolineare che queste debolezze dal lato dell'offerta sono state rafforzate dal ruolo svolto dalle parti sociali a livello nazionale, e in particolare dalle associazioni datoriali, che a lungo hanno fortemente spinto per la flessibilizzazione del mercato del lavoro e verso una riduzione del costo del lavoro più che per investimenti nell'istruzione o nella R&S.

Terzo, non va dimenticato il fatto che le politiche di sostegno alle atti-

vità a basso valore aggiunto possono produrre una magnitudine di consenso molto più alta di quelle per l'innovazione. Da questo punto di vista il caso spagnolo rappresenta un ottimo esempio. Già dagli anni '90 sono stati proprio gli interventi di politica economica e di governo del territorio – come mostra ad esempio l'importante legge del 1998 sul Piano Edilizio Nazionale – che hanno rafforzato i margini di manovra per le amministrazioni locali a sostegno del settore delle costruzioni. Tali misure hanno portato a una massiccia realizzazione di investimenti edilizi sia nelle aree urbane e metropolitane sia in altre aree del Paese, come ad esempio la costa mediterranea, assieme con la realizzazione di infrastrutture talvolta sovradimensionate rispetto alle loro effettive potenzialità di utilizzo. Un settore che quindi è cresciuto grazie al sostegno della politica e che ha trovato motore propulsivo addizionale nei massicci investimenti privati esteri, provenienti soprattutto da Germania, Francia e Regno Unito, e nel mercato delle seconde case con finalità sia di investimento sia, soprattutto, turistiche. Viste le caratteristiche principali della crescita degli anni '90, incentrata su settori *labour intensive*, la bassa produttività non ha costituito in passato un problema rilevante per lo sviluppo dell'economia spagnola. Anzi, è stato proprio lo sviluppo di settori a elevata intensità di lavoro, come le costruzioni, che ha portato a un aumento dell'occupazione di dimensioni estremamente rilevanti: gli occupati complessivi passano dai 12,5 milioni del 1995 ai 15,5 milioni del 2000 ai 20,6 milioni nel 2007. Tutto ciò ha reso tale modello di sviluppo particolarmente interessante per i policy-maker, per tre principali ragioni. Anzitutto in termini di creazione di diffuso consenso elettorale: un modello basato sull'espansione dell'edilizia favoriva l'aumento delle rendite immobiliari andando incontro agli interessi dell'«elettore medio». In secondo luogo, perché creava rilevanti introiti fiscali per i governi locali attraverso la tassazione sulla proprietà (Carballo-Cruz, 2011). Infine, perché contribuiva a una elevata crescita dell'occupazione. Si trattava, in sostanza, di un gioco a somma positiva tra creazione di nuova occupazione, promozione di investimenti privati e produzione di consenso politico.

Infine, un quarto elemento che può spiegare il *lock-in* nelle politiche per lo sviluppo è dato dal ruolo delle pressioni internazionali. Nonostante la retorica di favorire la transizione verso la cosiddetta economia della conoscenza, infatti, le misure intraprese dalla Commissione europea hanno sostanzialmente spinto i quattro Paesi sud-europei verso uno specifico tipo di riforme strutturali, che da un lato hanno portato ad un contenimento della spesa pubblica e dall'altro a un aumento della fles-

sibilità del lavoro. Questa spinta ha favorito tagli «lineari» alla spesa pubblica, insistendo su settori istituzionali particolarmente «costosi» per il bilancio pubblico come l'istruzione e ostacolando gli investimenti in ricerca e sviluppo. Al contrario, questi tagli lineari erano compatibili con tutte le politiche portate avanti dai quattro Paesi sud-europei, e soprattutto con il sostegno ad un processo di flessibilizzazione al margine o ai settori a basso valore aggiunto come turismo o costruzioni.

Quelli appena richiamati sono quattro diversi fattori che riguardano le pressioni dal punto di vista dell'offerta e della domanda di politiche pubbliche oltre che la capacità di creare consenso delle «cattive» politiche e le pressioni internazionali che meritano senz'altro ulteriore attività di ricerca ma che a nostro avviso possono contribuire a spiegare sia perché le politiche per l'innovazione e per la modernizzazione della macchina pubblica sono state fatte a velocità differenziata in Europa sia a evidenziare i possibili rischi di medio e lungo periodo dei capitalismi mediterranei e delle loro realtà regionali. Interventi che abbiano ben presente questi vincoli e che individuino delle strade per superarli possono contribuire a favorire un cambio di traiettoria delle regioni deboli dei Paesi mediterranei che altrimenti rischiano di avvicinarsi più alle regioni deboli di Paesi come Polonia, Bulgaria e Romania piuttosto che alla gran parte delle altre regioni europee.

Riferimenti bibliografici

- Acemoglu D. e Robinson J.A., 2013, *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*, Profile Book Ltd, Londra.
- Amable B., 2003, *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford University Press, Oxford.
- Ascoli U. e Pavolini E. (a cura di), 2016, *The Italian Welfare State in a European Perspective: A Comparative Analysis*, Policy Press, Bristol.
- Baccaro L. e Pontusson J., 2016, *Rethinking Comparative Political Economy: The Growth Model Perspective*, «Politics and Society», pp. 175-207.
- Biagiotti A. e Burroni L., 2004, *Between Cities and Districts: Local Software systems in Italy*, in Crouch e al. (a cura di), *Changing Governance of Local Economies*, Oxford University Press, Oxford.
- Beramendi P., Häusermann S., Kitschelt H. e Kriesi H., 2015, *The Politics of Advanced Capitalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Burroni L., 2016, *Capitalismi a confronto. Istituzioni e regolazione dell'economia nei Paesi europei*, il Mulino, Bologna.

- Burroni L., Gherardini A. e Scalise G., 2019, *Policy Failures in the Triangle of Growth. Labour Market, Human Capital and Innovation in Italy and Spain*, «South European Society and Politics», vol. 24, pp. 29-52.
- Burroni L., 2020, *Stato, politiche per lo sviluppo e produttività*, «Polis», n. 2, pp. 227-252.
- Burroni L., Pavolini E. e Regini M., 2020, *Southern European Political Economy: In Search of a Road to Development*, «Stato e Mercato», n. 1, pp. 79-114.
- Carballo-Cruz F., 2011, *Causes and Consequences of the Spanish Economic Crisis: Why the Recovery is Taken So Long?*, «Panoeconomicus», vol. 58, n. 3, pp. 309-328.
- Charron N., Lapuente V. e Annoni P., 2019, *Measuring Quality of Government in Eu Regions Across Space and Time*, «Papers in Regional Science», Doi: <https://doi.org/10.1111/pirs.12437>.
- Culpepper P., 2010, *Quiet Politics and Business Power: Corporate Control in Europe and Japan (Cambridge Studies in Comparative Politics)*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Donatiello D. e Ramella F., 2017, *The Innovation Paradox in Souther Europe. Unexpected Performance during the Economic Crisis*, «South European Society and Politics», vol. 22, pp. 157-177.
- Gordon R.J., 2016, *The Rise and Fall of American Growth*, Princeton University Press, Princeton.
- Guillén A.M. e Pavolini E., 2015, *Welfare States under Strain in Southern Europe. Overview of the Special Issue*, «European Journal of Social Security», vol. 17, n. 2, pp. 147-157.
- Hall P.A. e Soskice D.W. (a cura di), 2001, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, Oxford.
- Hancké B., Rhodes M. e Thatcher M. (a cura di), 2007, *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Hassel A. e Palier B., 2021, *Growth and welfare in Advanced Capitalist Economy*, Oxford University Press, Oxford.
- Iversen T. e Soskice D., 2019, *Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century*, Princeton University Press, Princeton.
- King D. e Le Galès P., 2017, *Reconfiguring European States in Crisis*, Oxford University Press, Oxford.
- Ramella F., 2013, *Sociologia dell'innovazione economica*, il Mulino, Bologna.
- Rodrik D., 2004, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, Cepr Discussion Paper n. 4767.
- Rodrik D., 2007, *One Economics, Many Recipes. Globalisations, Institutions, Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton.

Trigilia C., 2016, *Tipi di democrazia e modelli di capitalismo: un'agenda di ricerca*, «Stato e Mercato», n. 2, pp. 183-213.

Viesti G., 2019, *Qualche riflessione sulla nuova geografia economica europea*, «Meridiana», n. 94, pp. 137-164.

RPS