



*Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi*

*Nota 2/2024*

**Territori in transizione dopo le tre crisi.  
Obiettivi e risultati del Convegno di  
Pavia**

**Gioacchino Garofoli**

*Marzo 2024*

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Paolo Graziano.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

---

*Nota 2/2024, marzo 2024.*

*Autore: Gioacchino Garofoli.*

*Territori in transizione dopo le tre crisi. Obiettivi e risultati del Convegno di Pavia.*

## **Territori in transizione dopo le tre crisi. Obiettivi e risultati del Convegno di Pavia**

di Gioacchino Garofoli<sup>1</sup>

### **1. Introduzione.**

Il Convegno di Pavia<sup>2</sup> aveva almeno tre obiettivi che erano progressivamente emersi dalle discussioni a distanza e dai messaggi scambiati con i colleghi all'interno della fase iniziale di un progetto di riflessione comune avviato, dopo le tre crisi economiche, da una rete internazionale (AENL<sup>3</sup>) di economisti e studiosi delle scienze sociali che discute e si incontra con sistematicità.

Il primo obiettivo era quello di farsi carico di un confronto con gli operatori economico-sociali ed istituzionali. Siamo infatti di fronte ad un periodo di intense trasformazioni che richiede uno sforzo aggiuntivo per la comprensione dei nuovi fenomeni attraverso la costruzione di una interpretazione quanto più condivisa, che può generarsi solo con un confronto e un dibattito con le istituzioni, con i portatori di interessi e con la società civile.

---

<sup>1</sup> Membro del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, già Professore di Politica Economica presso l'Università dell'Insubria e l'Università degli Studi di Pavia  
<http://www.fondazioneromagnosi.it/gioacchino-garofoli.php>

<sup>2</sup> Il Convegno "*Territori in transizione dopo le tre crisi: una comparazione internazionale*", organizzato dalla Fondazione Romagnosi (in collaborazione con l'AENL e con il Criel-Università dell'Insubria) si è tenuto il 30 novembre e 1° dicembre 2023 presso il Collegio Universitario Giasone del Maino di Pavia. Programma:  
[http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/convegno\\_territori\\_in\\_transizione\\_30nov\\_1dic2023.pdf](http://www.fondazioneromagnosi.it/sites/default/files/convegno_territori_in_transizione_30nov_1dic2023.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.aenl.org/>

Gli economisti e gli scienziati sociali debbono, dunque, aprirsi all'esterno e discutere le loro idee e proposte con i *policy maker* e con gli *stakeholder*. Nel nostro Paese non esiste una tradizione di confronto sistematico di questa natura a livello nazionale, come avviene invece in altri Paesi, ad esempio in Francia, ove esistono specifiche istituzioni (cfr. *Société d'Encouragement pour l'Industrie Nationale*<sup>4</sup>) che garantiscono da oltre due secoli un confronto sistematico di questa natura. Nel nostro Paese vi è stata una lunga tradizione di discussione e confronto pubblico, molto utilizzata e particolarmente efficace negli anni '70, '80 e '90, nell'epoca dell'attenzione al modello economico italiano fortemente centrato sulla piccola e media dimensione di impresa e su sistemi produttivi territoriali fortemente integrati, innovativi e competitivi.

Credo che proprio dai territori si possa ripartire per ricostruire il senso di appartenenza ad una comunità territoriale di imprese, organizzazioni e persone che si faccia carico di tenere coesa la struttura sociale per garantire resilienza e capacità di reazione alle sfide, ma anche per cogliere le opportunità che si manifestano continuamente e che non sempre possono essere individuate senza una adeguata organizzazione. Una società disintegrata e "slabbrata" non può trovare risposte adeguate e si trova "spaesata" di fronte ai cambiamenti che provengono dall'esterno. Per questo motivo, molti territori in Italia e all'estero si sono trovati inermi e "disarmati" di fronte a crisi che non si è riusciti a comprendere se non alla fine del processo, quando i risultati negativi (chiusura di imprese, perdita di occupazione, caduta del reddito e della domanda interna, crisi dei negozi di prossimità e delle attività dell'indotto, spirali negative di "inviluppo") sono divenuti immediatamente comprensibili.

Una attenta analisi comparata sui territori insegna molto perché la differenziazione dei modelli economico-sociali e di comportamento degli attori pubblici e privati è talmente ampia da consentire di mettere in evidenza segnali di reazione e strategie di ripresa, oltre che l'utilizzo di strumenti efficaci di intervento che spiegano il ruolo dei fattori endogeni allo sviluppo e della responsabilità degli attori economico-sociali nell'interpretare i processi di trasformazione e creare le condizioni per rendere più pronte e reattive le comunità territoriali.

In questi ultimi tempi diversi territori hanno cominciato ad interrogarsi nuovamente sulle trasformazioni in atto e sui possibili cambiamenti futuri, attrezzandosi dal punto di vista dell'attenzione e della mobilitazione degli attori socioeconomici. La nostra idea è stata quella di mettere questi territori in rete

---

<sup>4</sup> <https://industrientionale.fr/>

per consentire la comparazione tra le diverse aree e per favorire forme di apprendimento reciproco per innescare idee, forze ed energie finalizzate a progettare “dal basso” lo sviluppo territoriale. Ciò significa valorizzare l'autonomia dei territori, a partire dall'analisi dei problemi e dall'individuazione degli obiettivi compatibili con le competenze e le risorse disponibili, sollecitando al contempo la collaborazione dei livelli di governo sovraordinato. Ciò dovrebbe ricomporre la filiera istituzionale in modo efficace per giungere ad una sorta di co-progettazione tra il livello territoriale con quello almeno regionale e nazionale, come avviene in altri Paesi europei.

Il secondo obiettivo era proprio quello di mettere in rete diversi territori in Italia e all'estero per riflettere sulle sfide e le opportunità che si presentano per la costruzione di progetti “dal basso”, basati sul coinvolgimento degli attori socio-economici locali e sulla partecipazione diffusa dei cittadini. Un primo gruppo di territori ha già iniziato a confrontarsi con l'avvio di un ciclo di seminari organizzati in forma ibrida (in presenza e *online*). Lo scopo è quello di apprendere gli uni dagli altri e collaborare assieme per diffondere idee, proposte e modalità operative di successo per affrontare i problemi esistenti (non esiste, infatti, competizione tra territori e comunità locali), spingendo verso una logica di co-progettazione con i livelli di governo sovra-ordinato.

Il terzo obiettivo era quello di giungere ad un documento degli economisti (e degli scienziati sociali) europei a favore degli investimenti e della creazione di lavoro di qualità in Europa, basandosi prioritariamente sulla domanda interna europea anziché sulla competizione tra Paesi (spesso tra Paesi europei ...), evitando la competizione sui prezzi e l'utilizzo di lavoro povero. Un tale documento dovrebbe spingere all'utilizzo di politiche economiche alternative in Europa, da un lato, frenando il tentativo di tornare al patto di stabilità e alle politiche deflazionistiche e, dall'altro, favorendo una attenta riflessione analitica e politica sui rapporti ambigui tra finanza e produzione o, in altri termini, tra risparmio dei cittadini europei e finanziamento degli investimenti produttivi in Europa.

Di seguito, viene presentata, in forma sintetica, spesso “telegrafica”, una sintesi dei contributi e del dibattito delle tre sessioni del Convegno di Pavia, con alcuni risultati in termini di interpretazione condivisa e di proposte possibili. A tal proposito, si vuole sottolineare una caratteristica metodologica non comune utilizzata nell'organizzazione dei temi delle tre sessioni, ove si è

partiti dalle questioni del territorio (e dei rapporti tra territori e livello regionale e nazionale), per passare alle relazioni tra opportunità di sviluppo territoriale e gli schemi e piani a livello nazionale ed europeo, per giungere infine alle relazioni tra le politiche europee e il quadro economico internazionale; vale a dire riflettendo sulle diverse scale dei processi economici, sociali e istituzionali.

## **2. Territori in transizione: alcuni elementi emersi.**

1. Difficoltà e crisi diffuse, senza alcuna percezione dei rischi e degli scenari evolutivi possibili.
2. Difficoltà a conservare la “memoria storica” nei luoghi che hanno maturato esperienze considerevoli nei decenni passati.
3. Difficoltà a fare comparazione con altre aree. Se non vi è capacità di leggere i territori in relazione ad altri non è possibile sviluppare prospettive strategiche (d'altronde, è così anche per le imprese).
4. Importanza di spostare l'attenzione dalla competitività territoriale alla valorizzazione delle risorse del territorio (valorizzazione territoriale e radicamento territoriale dei processi di sviluppo e trasformazione).
5. Necessità di capire le reazioni dei territori rispetto alle sfide comuni e generali: a) economia circolare; b) ESG<sup>5</sup> e attenzione a obiettivi *green* e sostenibili; c) innovazione e cambiamento; d) quadro internazionale e questioni di costi comparati e di mercati alternativi; e) rischi del cambiamento climatico (ad esempio sull'agro-industria).
6. Difficoltà dei governi locali e opportunità del *Next Generation EU*.
7. Opposizione tra approccio territoriale (in un quadro di insieme) e approccio settoriale e per problemi specifici; da cui emerge l'importanza della pianificazione strategica (e della responsabilità degli attori) *versus* finanziamenti “a pioggia” e deresponsabilizzazione.
8. Attenzione alle città creative (le città creative Unesco; Matera come laboratorio per il Mezzogiorno); alle città di frontiera e all'innovazione delle aree transfrontaliere e di cerniera (cfr. la “città dei laghi”).
9. Attenzione all'innovazione e al cambiamento diffusi: l'innovazione sociale nelle periferie e nelle aree già marginalizzate; la riscoperta dell'identità territoriale e delle comunità; le buone pratiche nelle aree di montagna attraverso la cooperazione e il coordinamento tra Comuni per affrontare alla scala opportuna e risolvere i problemi strutturali (sanità,

---

<sup>5</sup> Environmental, Social and Governance.

educazione, servizi di base); il ruolo dei casi di successo e delle buone pratiche per accrescere la fiducia tra gli operatori economico-sociali e i cittadini e promuovere progettualità, partecipazione ed impegno.

10. Ruolo della comunità: i luoghi di incontro, di discussione, di relazioni sociali; la “comunità che vive” e non sommatoria di individui isolati.
11. Ritardi culturali in Italia sulla questione: la debolezza dei rapporti economici e dei documenti pubblici; incapacità delle istituzioni specifiche deputate alla programmazione e alla gestione della questione (a partire dall’agenzia di coesione territoriale); l’assenza della co-progettazione lungo la filiera istituzionale della pubblica amministrazione.

All’interno della prima sessione sono stati presentati due *paper* teorici (il primo sull’economia circolare e il secondo sulla valorizzazione territoriale in opposizione alla sua competitività); un *paper* ha illustrato l’articolazione della filiera istituzionale a supporto dello sviluppo territoriale e la co-progettazione (il caso francese); in altri *paper* si è sottolineato l’emergere di nuove tipologie di aree (le città culturali; lo sviluppo eco-politano che si aggiunge allo sviluppo agro-politano; ...) e si è sostenuta la necessità di ripensare ad alcune categorie interpretative e di strumentazioni di intervento (il superamento della dicotomia città-campagna; l’integrazione territoriale che supera il concetto di aree omogenee; la rigenerazione territoriale *versus* la rigenerazione urbana).

### **3. NGEU, PNRR e sviluppo territoriale: una comparazione internazionale.**

1. Capacità di attivare politiche industriali e di riorganizzazione in alcune filiere produttive in Irlanda (industria farmaceutica) e in Spagna (agro-industria).
2. Realizzazione di ingenti investimenti sui territori e formazione di nuove coerenti competenze professionali: alcuni casi esemplari.
3. Capacità di organizzare partenariati pubblico-privato in Paesi con tradizione ed esperienza in investimenti territorialmente concentrati (poli di competitività e aree di agglomerazione industriale) per ricerca e innovazione in settori strategici: le buone pratiche in Francia e in Spagna.
4. Capacità di utilizzazione del PNRR a livello regionale e di perseguire gli obiettivi della sostenibilità in regioni che da decenni si erano già

indirizzate in quella direzione, creando un ambiente favorevole ad investimenti coordinati, alla cooperazione e al partenariato pubblico-privato; l'esperienza delle Isole Baleari nello sviluppo sostenibile e quella dei progetti strategici per la ristrutturazione e la trasformazione economica (PERTE) nell'agro-industria.

5. Questione dei prezzi relativi e mancato coordinamento tra investimenti pubblici e privati; incoerenza tra dinamica della domanda di lavoro attivata dagli investimenti privati (specie delle multinazionali) e l'insufficiente offerta di abitazioni e adeguati servizi pubblici (per favorire la mobilità interregionale del lavoro): il caso irlandese.
6. Rilevanza di una ricerca internazionale sulle filiere agro-industriali nei Paesi del Mediterraneo di fronte ai rischi del cambiamento climatico.
7. Difficoltà ad accedere ai servizi essenziali per i cittadini in molti territori e regioni.
8. Rischi di una politica di spesa pubblica parcellizzata per settori e per municipi (con presunto obiettivo di redistribuzione delle risorse e con distribuzione "a pioggia" dei finanziamenti) in alternativa a finanziamenti di progetti ampi e costruttivi di un percorso di sviluppo a scala di area vasta, che soli garantiscono autonomia e programmazione di medio-lungo periodo.
9. Esperienze di coordinamento e co-progettazione lungo la filiera istituzionale: la necessità di nuove competenze professionali nell'amministrazione pubblica per la gestione dei processi di sviluppo territoriale e la necessità dell'accompagnamento da parte dei livelli di governo sovra-ordinato.
10. Relazioni tra il NGEU e le proposte del Piano Delors; il ruolo cruciale degli investimenti e della buona occupazione per la *governance* dei processi di trasformazione economica e sociale.

#### **4. Politica industriale in Europa nel nuovo quadro internazionale.**

1. Nuovo quadro internazionale in cui va collocato il dibattito sul futuro dell'Europa e della sua politica industriale e di sviluppo. Emergere dei nuovi Paesi industriali e di nuove relazioni tra produzione industriale e approvvigionamento di materie prime ed energia.
2. Modificazione in atto del potere economico della produzione e del potere (e delle regole) delle istituzioni internazionali (economiche e non

- economiche). Ruolo del dollaro come moneta internazionale e possibilità per il riconoscimento di altre monete internazionali (specie per i Brics<sup>6</sup>).
3. Deindustrializzazione precoce nei Paesi dell'America latina e progressivo ritorno a produzioni nel settore primario: una prospettiva che modifica strutturalmente il processo di scambio di merci Sud-Sud e una particolare (e interessante) forma di cooperazione internazionale.
  4. Tema della ristrutturazione economica e dell'innovazione nel settore industriale che coinvolge non solo il "vecchio" mondo occidentale ma anche parte rilevante del mondo in via di industrializzazione. Ciò pone dei problemi di autonomia strategica per grandi aree e regioni economiche del mondo (a partire dall'Unione Europea) che sollevano, a loro volta, questioni di politica economica e di approccio teorico-analitico completamente diverse rispetto a quelle del passato. In particolare, ripropone questioni cruciali relative al modello sociale europeo e al tema delle relazioni finanza-industria o finanza-produzione, di fronte alle quali abbiamo un approccio tradizionale completamente invecchiato e assolutamente distante dalle esigenze dei cittadini e dei risparmiatori europei.

In questo contesto in cambiamento, sono stati proposti alcuni *paper* che hanno presentato e discusso politiche industriali e di sviluppo alternative per l'Unione europea, prioritariamente orientate alla valorizzazione della domanda interna (investimenti nella produzione di beni e servizi per consumi privati e spesa pubblica europea). L'attenzione alla domanda interna si giustifica non solo per le esigenze di benessere collettivo e di qualità della vita, ma anche perché le esportazioni al di fuori della Unione Europea riguardano soltanto il 10% della produzione complessiva europea (come, tra l'altro, avviene in tutti i grandi Paesi come gli USA).

Le nuove politiche vanno trasformate attraverso opportuni strumenti e capacità di coordinamento (a livello europeo, nazionale e regionale) in una nuova strategia industriale e del lavoro in Europa. La questione non è solo legata all'innovazione tecnologica, ma anche alle competenze professionali, necessarie non solo per le applicazioni e la gestione delle nuove tecnologie ma anche per la *governance* dei processi e del partenariato pubblico-privato.

Le politiche industriali europee possono essere declinate per settori e filiere strategiche, specifici e cruciali per il futuro dell'Europa, anche nel

---

<sup>6</sup> BRICS è un acronimo che raggruppa le economie mondiali emergenti, comprendendo: Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica.

settore *automotive* e non solo nel settore delle energie rinnovabili. È necessario un dibattito pubblico su questi temi che è punto dirimente di coordinamento (europeo e nazionale) per un efficace partenariato pubblico-privato.

Nella politica industriale e di sviluppo la centralità degli investimenti è indiscussa. Gli investimenti sono lo strumento fondamentale per garantire l'aumento di occupazione di qualità in un'Europa che, in molti Paesi e regioni, mostra ancora tassi di occupazione (specie femminile) troppo bassi. L'Europa non può sopravvivere con il lavoro povero e con tassi di investimento (sul prodotto interno) inferiori al 20%. I cittadini europei hanno bisogno di beni e servizi di qualità che non possono che essere prodotti da lavoro di qualità.

La domanda cruciale che dobbiamo porci tutti è la seguente: a che serve aumentare la produttività del lavoro? L'aumento della produttività del lavoro è necessario per aumentare i salari e gli stipendi, per finanziare gli investimenti delle imprese e del sistema produttivo nel suo complesso (così da garantire sostenibilità e durabilità nel tempo) e per finanziare investimenti in realizzazioni di qualità ("belle fabbriche" per lavoro in condizioni di sicurezza) e beni collettivi. Detto in altri termini, l'aumento di produzione potenziale deve tradursi in aumento di salari, occupazione, servizi pubblici e beni pubblici (*commons*): dunque in benessere collettivo.

Queste considerazioni mostrano la rilevanza degli investimenti come strumento fondamentale contro la deflazione economica e l'inconsistenza teorica e analitica del patto di stabilità che è, invece, rientrato dalla "finestra" dei palazzi di Bruxelles.

Alcune questioni sottese a quanto precedentemente richiamato potrebbero ricollegarsi al tema degli ESG e dei nuovi vincoli formali e burocratici che tale impostazione sta ponendo (ma dall'alto e, talvolta, dal mondo della finanza) nella valutazione degli investimenti da finanziare in via prioritaria. Occorre, invece, avere un approccio generale più teorico-analitico, che faccia comprendere le sfide e le opportunità per un'Europa strategicamente autonoma, basata su un *welfare* europeo e un modello sociale, come a lungo veniva sottolineato nei documenti europei.