

# Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

*Collana diretta da:* Roberto Martino e Antonio Barone

ATTI DEL CONVEGNO

## **LA FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI**

**L'esecuzione del PNRR in Italia  
nel contesto di una economia di guerra**

*a cura di*

**Antonio Barone e Rosario Scalia**

CACUCCO  EDITORE  
BARI

Con il contributo della Fondazione “Atene e Roma” (Acireale – Roma) e dell’Istituto “Max Weber”, promotore e organizzatore, d’intesa con l’Università degli studi di Catania – Dipartimento di economia, del Convegno tenutosi a Ragusa Ibla, dal 30 settembre al 1° ottobre 2022.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2023 Cacucci Editore - Bar

Via Nicolai, 39 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d’Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell’autore e dell’editore.

## “ORIZZONTI DELLA CONTABILITÀ PUBBLICA”



DEGLI STUDI  
DI CATANIA



LIBERO CONSORZIO  
COMUNALE DI RAGUSA



COMUNE DI RAGUSA



## LA FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI L'ESECUZIONE DEL PNRR IN ITALIA NEL CONTESTO DI UNA ECONOMIA DI GUERRA



**Ragusa, 30 settembre – 1° ottobre 2022**

AULA MAGNA DEL CONSORZIO UNIVERSITARIO DI RAGUSA  
Piazza Dott. Solarino  
RAGUSA IBLA

## INDICE

### SALUTI ISTITUZIONALI

- DR. GIUSEPPE CASSI', Sindaco del Comune di Ragusa Pag.
- DR. SALVATORE PIAZZA, Commissario straordinario del Libero Consorzio dei Comuni di Ragusa “
- S.E. DR. GIUSEPPE RANIERI, Prefetto della Repubblica di Ragusa “
- DR. GIUSEPPE LAVIMA, Presidente del Consorzio Universitario della Provincia di Ragusa “
- PROF. ROBERTO CELLINI, Direttore del Dipartimento di Economia e Impresa dell'Università degli studi di Catania “
- PROF. LUIGI CATALFO, Presidente del Corso di laurea in Management dell'impresa sostenibile “
- DOTT. MAURIZIO ATTINELLI, Presidente dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili di Ragusa “

### INTRODUZIONE AL CONVEGNO

- DR. PROF. ANTONIO BARONE, Ordinario di diritto amministrativo nella Università degli studi di Catania “

### *I^A SESSIONE - PNRR E PRINCIPIO COSTITUZIONALE DEL BUON ANDAMENTO*

- PRESIEDE IL PROF. AVV. ANGELO BUSCEMA – GIUDICE DELLA CORTE COSTITUZIONALE

### RELAZIONI

- DR. ERMANN GRANELLI, Presidente di Sezione della Corte dei conti.  
*Il ruolo della Corte dei conti nell'attuazione del PNRR con particolare riferimento al controllo preventivo di legittimità* “
- PROF.SSA LOREDANA GIANI, Ordinario di diritto amministrativo nella Università Europea di Roma  
*Corte dei conti europea e Corte dei conti nazionale, a garanzia dell'attuazione del PNRR* “
- DR. MASSIMO URSO, Magistrato della Corte dei conti, Sezione Regionale di controllo per la Sicilia  
*Lo studio della nuova contabilità pubblica nel contesto di una Pubblica Amministrazione chiamata a perseguire gli equilibri del bilancio pubblico e a migliorare l'azione amministrativa. Incidenza dei recenti interventi del Parlamento sulla funzione del controllo*



*indipendente della Corte dei conti* “

- DR. MARCO VILLANI, Consigliere della Corte dei conti  
*Controllo indipendente esterno della Corte dei conti e principio di buon andamento. Le valutazioni espresse nella fase antecedente l'esecuzione del PNRR* “
- DR. VALERIO IOSSA, Direttore della Unità di missione del PNRR  
Presso il Dipartimento della Funzione Pubblica  
*Il ruolo del capitale umano nella gestione del PNRR, al centro e alla periferia del Sistema amministrativo italiano. L'educazione al buon andamento* “

## **II^ SESSIONE – IL CONTROLLO CONCOMITANTE A DIFESA DELLA LEGALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

- PRESIEDE IL PROF. AVV. ARISTIDE POLICE - ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO DELLA UNIVERSITÀ LUISS GUIDO CARLI

### **RELAZIONI**

- DR. CARLO CHIAPPINELLI, Presidente di Sezione della Corte dei conti  
*Il controllo della Corte dei conti nelle più recenti esperienze di programmazione delle attività di analisi e controllo delle politiche pubbliche a sostegno dell'economia. Il caso del PNRR, al centro e alla periferia di una Istituzione superiore di controllo* “
- PROF.SSA ELEONORA CARDILLO, Associato di contabilità pubblica nell'Università degli studi di Catania  
*Per l'unità economica del Paese. Il controllo indipendente della Corte dei conti sui bilanci degli Enti Locali nel complessivo processo di valutazione dell'azione politico-amministrativa* “
- PROF. MARCELLO MARIA FRACANZANI, Giudice della Corte di Cassazione  
*Controllo della Corte dei conti e autonomia d'impresa: la posizione delle Sezioni Unite della Cassazione* “
- AVV. HARALD BONURA  
*Controlli, giurisdizione, “paura della firma” e PNRR: relazione pericolosa od opportunità?* “

## **III^ SESSIONE – IL CONTROLLO DEI TEMPI, DEI MODI E DEI COSTI DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA**

- PRESIEDE IL DR. SALVATORE PILATO - PRESIDENTE DELLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

### **RELAZIONI**

- PROF. FABRIZIO FRACCHIA, Ordinario di diritto amministrativo nella Università degli studi “Bocconi” di Milano  
*Un nuovo soggetto all'orizzonte? Le generazioni future* “

- PROF. SERGIO NICOLETTI ALTIMARI, Capo del Dipartimento di economia e statistica della Banca d'Italia  
*L'economia italiana tra rallentamento globale e sfide di lungo periodo* “
- PROF. RAIMONDO INGRASSIA, Ordinario di organizzazione aziendale e gestione delle risorse umane nella Università degli studi di Palermo  
*Le politiche per l'occupazione nel quadro del PNRR: opportunità e rischi di attuazione* “
- PROF. RICCARDO CAPPELLIN, Ordinario di economia presso l'Università degli studi di Roma “Tor Vergata”  
*Per una nuova strategia industriale nazionale ed europea. Riflessioni e proposte per contrastare gli effetti di una economia di guerra* “
- DR. GIOVANNI BOCCHIERI, Direttore del Nucleo PNRR Stato-Regioni  
*L'esperienza del Nucleo PNRR Stato-Regioni* “

## CONCLUSIONI

- DR. ROSARIO SCALIA, PRESIDENTE AGGIUNTO ON. DELLA CORTE DEI CONTI “

## CONTRIBUTI

- DR. MAURIZIO CAMPAGNA  
*Il PNRR per la sanità: considerazioni sulla Missione 6 Salute e sulla sua attuazione* “

## Lo sviluppo sostenibile nelle aree urbane e il ruolo delle istituzioni.

*Prof. Riccardo CAPPELLIN*  
*Ordinario di Economia Applicata*  
*Coordinatore del Gruppo “Crescita, Investimenti e Territorio” - Facoltà di Economia, Università di Roma “Tor Vergata”*

**SOMMARIO:** *1. Le città e i boschi sono ecosistemi caratterizzati dalla contiguità spaziale e temporale. - 2. La dimensione collettiva dell’agire dell’uomo in un sistema ecologico. - 3. L’evoluzione dei bisogni dei cittadini e la domanda di “beni comuni”. - 4. L’evoluzione dei sistemi produttivi, la conoscenza e l’innovazione. - 5. Il modello evolutivo o Schumpeteriano e le sinergie “ESG” tra gli attori. - 6. Il principio del buon andamento e la necessità di una nuova strategia industriale. - 7. Il ruolo delle “istituzioni” nel guidare lo sviluppo economico sostenibile. - 8. Il ruolo dello Stato nell’attuare una moderna strategia industriale europea. Le teorie economiche moderne sull’innovazione e sullo sviluppo economico sostenibile a scala territoriale e nazionale possono essere utili per interpretare i due temi giuridici discussi in questo convegno <sup>[1]</sup>: 1. il principio del “buon andamento”, che richiede l’impegno dell’amministrazione a fare buon uso delle risorse; 2. il controllo dei tempi, dei modi e dei costi della azione amministrativa, che implica il coordinamento di diversi soggetti pubblici e privati ai diversi livelli locale e nazionale e comunitario.*

La politica di sviluppo a livello nazionale e anche nel Mezzogiorno dovrebbe partire dalle aree urbane sia di grandi che di piccole dimensioni e non dalle imprese, che invece sono l’obiettivo quasi unico della politica industriale tradizionale e del PNRR, nei quali è assente una prospettiva territoriale. Infatti, le aree metropolitane e le reti di città minori sono l’ambiente di

---

<sup>1</sup> Desidero ringraziare sentitamente il Presidente Rosario Scalia per il suo sforzo nell’organizzare questo interessante convegno di alto livello culturale e tecnico. Le relazioni e le discussioni che ho avuto con i colleghi sono state per me molto utili per meglio inquadrare la dimensione istituzionale di una politica di rilancio degli investimenti. Questo seminario è certamente stato molto utile per un confronto tra illustri giuristi e alcuni economisti sulla complementarità dei diversi paradigmi teorici nel regolare i rapporti tra lo Stato, le imprese e i cittadini nelle politiche di investimento e sviluppo economico. Questa relazione adotta un linguaggio non tecnico-economico, come è opportuno in un confronto interdisciplinare con illustri giuristi e ha l’intento di mostrare la differenza tra le moderne teorie dell’innovazione e dello sviluppo economico da un lato e l’approccio economico “mainstream” o neoclassico di tipo statico dall’altro. Al fine di facilitare l’accesso ad una letteratura alquanto specialistica i riferimenti in nota contengono un link diretto alla pubblicazione considerata. Da diversi anni coordino un gruppo di una settantina di economisti, altri esperti, manager privati e funzionari pubblici interessati al tema di una “New Industrial Strategy” e le idee qui esposte sono il risultato delle nostre discussioni.

vita dei cittadini e anche il supporto delle imprese sia nella manifattura che nei servizi.

In sintesi, le teorie moderne dello sviluppo a scala nazionale e territoriale indicano che è necessario cambiare il modello tradizionale di governo delle politiche di sviluppo, che si basano su un modello “dirigistico” e macro-economico, che attribuisce un ruolo centrale alla tassazione e alla distribuzione di aiuti finanziari, o su un modello “liberista” e micro-economico, che si fonda sulla mera regolazione della concorrenza e nega l'utilità di un intervento pubblico. Un terzo modello è quello della “governance”, che ha una dimensione intermedia o “meso-economica”, è indicato dalle teorie moderne dello sviluppo industriale e regionale. Questo modello, che è adottato in questo saggio, sottolinea la promozione delle relazioni di interdipendenza e cooperazione tra le diverse imprese e tra le imprese, i cittadini e le istituzioni pubbliche nazionali e locali.

Chiaramente, non si intende negare l'utilità dei due modelli tradizionali di intervento pubblico: dirigista o liberista, ma il ruolo della “governance” appare di particolare importanza soprattutto quando si affrontano problemi di tipo strategico che sono rilevanti nelle politiche di sviluppo nel medio e lungo periodo.

Questo saggio inizia con l'analisi delle relazioni di contiguità spaziale e temporale che legano tra di loro i diversi componenti di un ecosistema fisico come un bosco o una città. Indica quindi i fattori che guidano l'agire dei cittadini e sottolinea la dimensione collettiva del loro comportamento. Successivamente analizza l'evoluzione dei bisogni dei cittadini e sottolinea la domanda di “beni comuni” rispetto alla domanda di beni privati. Quindi analizza l'evoluzione delle caratteristiche dei sistemi produttivi territoriali e il ruolo dei fattori di tipo tecnologico o cognitivo e dei fattori di tipo organizzativo o istituzionale. Questo diverso approccio allo sviluppo economico che definiamo “evolutivo o Schumpeteriano” <sup>[2]</sup> rende necessario considerare esplicitamente le sinergie tra gli attori nell'ambiente fisico, nelle relazioni sociali e nel sistema istituzionale. Dato quadro metodologico viene esaminato il principio giuridico del buon andamento, la necessità di una nuova politica industriale e in particolare il ruolo delle istituzioni. Infine, il saggio si conclude con un rapido riferimento al ruolo dello Stato nell'attuare una moderna strategia industriale nazionale e europea.

---

<sup>2</sup> Schumpeter, J. (2006) *Capitalism, Socialism and Democracy*, 6th edn. London: Routledge.

## **1. Le città e i boschi sono ecosistemi caratterizzati dalla contiguità spaziale e temporale.**

Le unità produttive più rilevanti per lo sviluppo sostenibile in una prospettiva ESG (“Environment Social Governance”) di una regione sia meno che più sviluppata, come la Sicilia o la Lombardia, non sono tanto le piccole imprese manifatturiere e neanche le imprese medio-grandi, ma le città medie e grandi che diversificano continuamente le loro produzioni, hanno una forte identità collettiva, si relazionano con altre città vicine e lontane, sono resilienti e durano nel tempo, superano le crisi e assicurano buona occupazione ai giovani e servizi collettivi di qualità ai cittadini. In effetti, da un punto di vista operativo sembra più semplice che le istituzioni nazionali e comunitarie mirino a promuovere lo sviluppo di alcune centinaia di sistemi produttivi a livello locale o sub-regionale piuttosto che di centinaia di migliaia di imprese tra loro fortemente eterogenee.

In sintesi, un sistema produttivo regionale o locale, sia esso una metropoli di alcuni milioni di abitanti che un piccolo centro urbano di qualche migliaio di abitanti, sono un “ecosistema” che può crescere dal di dentro per una specializzazione crescente delle sue parti e non solo esportando di più verso le aree esterne. In particolare, una grande o anche una piccola città possono essere considerate simili ad un bosco <sup>[3]</sup>, che è composto da molti alberi di diverse dimensioni e specie e che cresce aumentando la sua densità interna e espandendosi all'esterno.

Infatti, le città si sviluppano come un bosco che si allarga alle zone contigue e in cui gli alberi durante la loro vita generano semi, che portati dal vento fanno crescere altri alberi nelle aree libere contigue interne e esterne al bosco. Gli alberi alla fine della loro vita lasciano il posto ad altri alberi che crescono nel terreno che si è reso libero. Analogamente, la città è fatta di edifici che hanno una vita limitata e che al loro crollo permettono la costruzione di altri edifici, a volte anche sopra le rovine come è avvenuto nelle città romane.

La crescita e la trasformazione della città può essere più o meno veloce ed è collegata al tempo di vita degli edifici e a quello degli individui e delle loro famiglie e imprese che vengono sostituite da altre famiglie e imprese. L'espansione del costruito nelle aree contigue e la crescita della città è collegata alla crescita demografica della popolazione e alla domanda di nuove

---

<sup>3</sup> Questa metafora è illustrata in: Cappellin, R. (2022), Tempo e spazio nell'economia recente delle città, in S. Beretta e S. Colloca, Pensiero economico e istituzioni pubbliche, Saggi e ricordi per Italo Magnani, Quaderni della Rivista "Il Politico" n. 65, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Pavia, pp.51-62.

residenze. Infatti, le abitazioni passano di mano da una famiglia ad un'altra quando la prima si trasferisce in un'altra abitazione o città per motivi di lavoro o personali. Comunque, esiste una demografia interna in entrata e in uscita nella singola abitazione, nel quartiere e nella città.

Il luogo e il momento della nascita di una città (come l'antica Roma) dipende dal caso, mentre più rilevanti sono i fattori che determinano la crescita diversa delle singole città. Infatti, l'evoluzione di una città (come quella di un bosco) dipende dalle diverse condizioni che determinano la nascita e la sopravvivenza o la durata di vita delle diverse unità che compongono la città, come sono le persone, le imprese e gli edifici, così come la nascita e l'età delle piante determina lo sviluppo di un bosco.

Spazio e tempo sono due dimensioni dello sviluppo. In una prospettiva territoriale, esistono forze che spingono all'agglomerazione e altre che respingono e portano ad un distanziamento delle diverse unità elementari e di fatto la distanza geografica influisce sull'intensità delle forze che spiegano la nascita e lo sviluppo delle strutture fisiche, delle famiglie e delle imprese che compongono una città. D'altro lato, in una prospettiva temporale, la rapidità di cambiamento di una città dipende dalla rapidità e intensità dell'evoluzione temporale di molteplici fattori economici, demografici, culturali e anche fisici. Appare evidente che tali cambiamenti non sono il risultato del calcolo ottimizzante da parte di un decisore esogeno o di un "deus ex machina", ma sono di natura incrementale e avvengono per approssimazioni successive o per tentativi e fallimenti ("trial and error") come risposta ad uno stimolo esterno e partendo da soluzioni sub-ottimali e procedendo verso soluzioni migliori, secondo un percorso di minore resistenza.

In particolare, nel caso di un bosco, come anche nel caso di una città, lo sviluppo dipende da fattori che operano dal lato dell'offerta e da altri fattori che operano dal lato della domanda. I fattori che operano sul lato dell'offerta, sono ad esempio la quantità e la qualità del suolo libero, l'esposizione alla luce del sole e la vicinanza ad altre piante che rappresentano opportunità positive e negative per la crescita di una singola pianta. D'altro lato, guardando alla domanda, la crescita di un bosco dipende dal fabbisogno e dalla necessità di procurarsi quelle sostanze, che sono necessarie per la crescita dimensionale degli alberi e la generazione dei frutti, come ad esempio il fabbisogno necessario normalmente di acqua delle diverse piante. Tali specifiche esigenze delle piante di un bosco sono determinate dalle caratteristiche intrinseche delle singole specie di piante e dai processi biologici, come la sintesi clorofilliana, che condizionano la loro sopravvivenza e crescita.

Peraltro, nel caso della crescita di una città, dal lato dell'offerta del costruito è rilevante la disponibilità di materiali di costruzione necessari per la



costruzione degli edifici e la disponibilità di lavoro qualificato. L'offerta varia alle diverse distanze dal centro della città e quindi l'offerta di suolo è condizionata dall'accesso alle vie di comunicazione e dalla vicinanza ad altre città. Invece, dal lato della domanda di abitazioni sono rilevanti le risorse economiche dei cittadini che vivono nella città e che desiderano vivere negli edifici che verranno costruiti. Di fatto, anche nel caso delle costruzioni come per tutte le produzioni economiche, il costo che è determinato dalla "scheda dell'offerta", deve essere inferiore o uguale a valore della costruzione determinato dalla "scheda della domanda".

In una prospettiva dinamica, il processo di crescita di una città o di un'economia nazionale e regionale è dovuto a un processo di cambiamento o ristrutturazione sia dell'offerta che della domanda. In particolare, il processo di ristrutturazione dal lato dell'offerta consiste nello spostamento delle risorse e dell'occupazione verso i settori a maggiore produttività e capaci di pagare maggiori salari. Invece, la ristrutturazione della domanda consiste nel cambiamento dei modelli di consumo da parte dei cittadini, che si orientano verso i beni di maggiore qualità e che hanno prezzi relativi maggiori. Le maggiori quantità e i prezzi della domanda stimolano la produzione delle imprese e d'altro lato lo sviluppo delle capacità produttive e i relativi costi favoriscono la crescita della domanda.

È quindi importante la dimensione territoriale. Infatti, come nel caso di un bosco anche nel caso di una città, la crescita avviene per contiguità territoriale.

Ma è anche importante la dimensione del tempo, dato che i risultati raggiunti in un determinato istante sono la base per raggiungere nuovi risultati nei momenti successivi, secondo un processo di tipo evolutivo.

Quindi, la città e anche in generale l'economia locale e nazionale sono simili ad un bosco e non devono essere interpretate come uno stock determinato in un certo momento da un equilibrio tra la domanda e l'offerta ma il risultato di flussi o variazioni che collegano nel tempo le situazioni precedenti a quelle future e sono anche il risultato di flussi collegano una città ad altri centri urbani contigui dal punto di vista territoriale.

## **2. La dimensione collettiva dell'agire dell'uomo in un sistema ecologico.**

La differenza essenziale tra un bosco o un sistema naturale e una città o un'economia nazionale e regionale consiste nell'agire dell'uomo, dato che

solo l'intelligenza umana permette il calcolo della compatibilità tra la domanda (o i bisogni) da un lato e l'offerta (o le capacità) dall'altro.

Come diceva Carlo Cattaneo (1861) <sup>[4]</sup> lo sviluppo economico richiede sia l' "intelligenza" che permette il calcolo di benefici e costi, che la "volontà" che porta all'azione.

In modo simile possiamo sostenere che a differenza di un bosco, in una città come anche in un'economia nazionale o regionale il cambiamento è determinato dall'interdipendenza tra da un lato fattori "oggettivi" come: a) gli stimoli esterni e b) i bisogni interni degli individui e dall'altro la reazione "soggettiva" o la decisione ad agire dei cittadini e delle imprese, che è guidata sia c) dall'intelligenza che d) dalle emozioni, come indicato nella figura 1.

In particolare, nel caso delle scelte dei singoli cittadini e delle imprese:

1. lo stimolo esterno assieme ai bisogni interni o percepiti provocano
2. una reazione guidata sia dall'intelligenza che dalle emozioni.

Queste due classi di fattori: "oggettivi" e "soggettivi" sono di fatto simili concettualmente alla scheda della domanda e alla scheda dell'offerta in un modello economico neo-classico.

L'agire umano consente non solo lenti cambiamenti incrementali, ma soprattutto in una prospettiva temporale e spaziale più ampia consente cambiamenti molto veloci e anche in direzioni molto diverse dalla situazione precedente.

---

<sup>4</sup> Cattaneo, C. (1861), *Del pensiero come principi d'economia pubblica*, Ami Books, ebook, copyright [www.associazionemazziniana.it](http://www.associazionemazziniana.it).

"L'economia pubblica d'una nazione non si spiega dunque né con Montesquieu, né con Adamo Smith; non si spiega né con la natura, né col lavoro, ma coll'intelligenza, che afferra i fatti della natura; che presiede al lavoro, al consumo, al cumulo; che li fa essere in uno o in altro modo; che li fa essere o non essere". p. 26.

"L'uomo interiore possiede due forze: intelligenza e volontà. La volontà è principio di ricchezza quanto l'intelligenza ... le sue passioni istintive, senza mai veramente mutar natura, infine assumono forma di volizioni razionali o deliberate. Quegli impulsi che determinano la volontà all'acquisto dei beni, si chiamano interessi" p. 34.

"Raccogliendo, diremo che ogni nuovo trattato d'economia pubblica, dovrebbe formalmente classificare tra quelle fonti della ricchezza delle nazioni l'intelligenza e la volontà; l'intelligenza, che scopre i beni, che inventa i metodi e gli strumenti, che guida le nazioni sulle vie della cultura e del progresso: la volontà, che determina l'azione e affronta gli ostacoli. Se i legislatori non possono con un colpo di verga magica creare in ogni paese i beni che la natura ha troppo inegualmente sparsi sulla terra, se non possono moltiplicare a piacimento il numero delle braccia e la potenza del lavoro, se non possono sempre cattivarsi il favore degli arbitri del capitale, certamente possono farsi promotori e vindici della libera intelligenza e della libera volontà." p. 46.



Infatti, le città sono l'opera di scelte compiute da politici, architetti, urbanisti, operatori economici e non solo il risultato spontaneo della crescita incrementale del costruito. Quindi, l'attività di "progettazione" consente la costruzione di edifici totalmente diversi e distanti da quelli pre-esistenti e l'uso di materiali nuovi e tipologie costruttive che rispondono ad esigenze totalmente nuove rispetto agli edifici già esistenti. In particolare, il progetto edilizio e urbanistico ha il compito di anticipare la domanda futura e di organizzare l'investimento finanziario e materiale che permetterà di soddisfarla.

È quindi chiaro che lo sviluppo storico delle città è condizionato dall'evoluzione della tecnologia, dell'economia e dei bisogni dei rispettivi cittadini. In particolare, l'evoluzione da una società industriale a una società postindustriale pone ai politici e agli operatori e tecnici la necessità di progettare l'evoluzione futura delle città e dei territori, come infatti accade ora dopo la grande crisi economica determinata sia dal Covid che dalla crisi energetica.

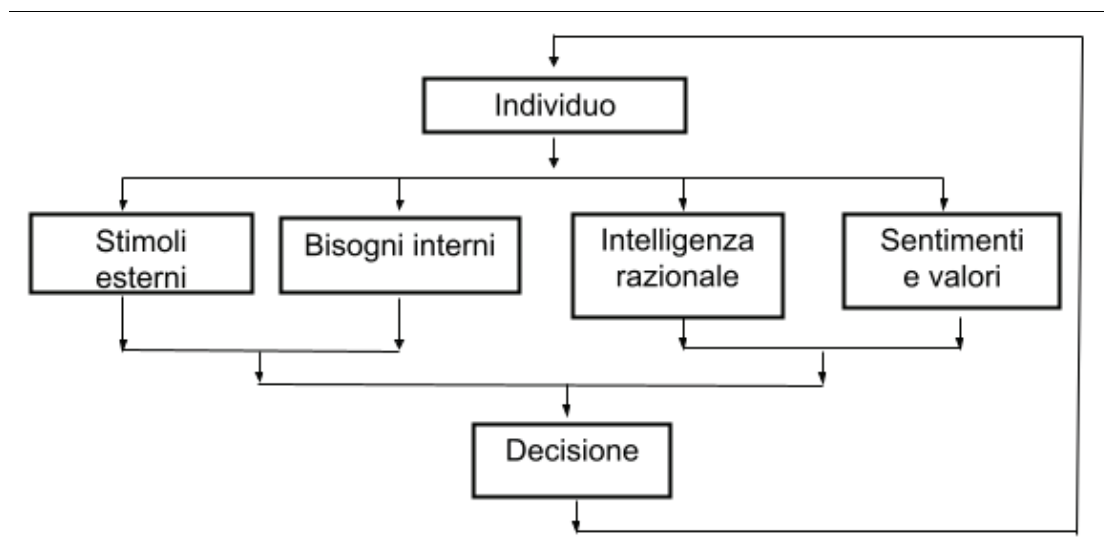


Figura 1 – Leve fisiche e cognitive della scelta individuale

Peraltro, l'agire dell'essere umano ha una dimensione soggettiva o individuale ma anche, come nel caso suindicato del mondo naturale, una dimensione collettiva. Infatti, la reazione individuale agli stimoli esterni retroagisce successivamente sul comportamento degli altri individui e imprese data l'oggettiva interdipendenza che esiste tra gli stessi soprattutto in un ambito territoriale particolare.

Ai fini del nostro discorso sulle politiche di crescita regionali e nazionali, è importante sottolineare che sia l'intelligenza che le emozioni hanno

una dimensione non solo individuale ma anche collettiva e quindi che i comportamenti individuali non sono autonomi ma tra loro interdipendenti e dipendono dai flussi che legano tra di loro sul territorio e nell'ambito di singole comunità locali, regionali e nazionali i diversi cittadini, le imprese e le istituzioni. Infatti, l'intelligenza o la conoscenza che guidano le decisioni economiche non sono il risultato solo di un'attività individuale, come il calcolo logico-matematico e i processi di "learning by searching", ma hanno anche una dimensione collettiva. Infatti, l'apprendimento interattivo tra i diversi attori porta alla creazione di "conoscenze tacite condivise". Analogamente, le emozioni o i sentimenti e la conseguente volontà di agire sono certamente individuali e dettati da interessi egoistici, ma anche dettati dall'empatia o dalla compassione con altri esseri umani nella famiglia o nella comunità locale e nazionale, come nel caso dei comportamenti delle masse politiche che sono condizionati da emozioni condivise e collettive, il senso di identità regionale o nazionale e il senso civico. Quindi, i comportamenti individuali non sono autonomi ma sono tra loro interdipendenti e dipendono dalle relazioni o i flussi che legano tra di loro i diversi cittadini, le imprese e le istituzioni sul territorio e nell'ambito di singole comunità locali, regionali e nazionali.

Applicato al problema dello sviluppo economico di un territorio o di un'impresa questo modello teorico delle decisioni collettive indica che lo sviluppo dipende a) dai cambiamenti nei mercati dei prodotti e degli input e dalla tecnologia studiati da economisti e statistici, b) dai cambiamenti organizzativi interni e competenze di manager e lavoratori studiati da sociologi, psicologi e statistici e dipende anche c) dalla capacità tecnica di ingegneri, economisti e urbanisti di ideare progetti industriali e edilizi e infine d) dalla volontà o dalle motivazioni dei cittadini e dei politici di approvarli.

### **3. L'evoluzione dei bisogni dei cittadini e la domanda di "beni comuni".**

L'analisi dei bisogni dei cittadini è fondamentale per determinare l'evoluzione della domanda di mercato e anche gli indirizzi delle politiche pubbliche. Le città comportano benefici e costi complessivi sui loro cittadini e l'analisi dei bisogni dei cittadini è di grande aiuto nel progettare gli interventi delle politiche urbane e industriali. In questa prospettiva gli autori di un recente libro sulle cosiddette "Restorative cities" <sup>[5]</sup> individuano sette tipi diversi di fattori che determinano il successo di un centro urbano e influiscono

---

<sup>5</sup> Roy, J. & McKay, L. (2021), *Restorative cities*, Bloomsbury Visual Arts, London.

sullo sviluppo sia della domanda dei cittadini che dell'offerta di servizi e produzioni private e pubbliche destinate ad un uso comune.

La prima è la città verde, che è l'attributo più robustamente restaurativo dello spazio urbano. L'integrazione della natura nel cuore della città può ridurre la depressione e lo stress e migliorare le funzioni cerebrali, oltre a migliorare la qualità del sonno.

La seconda è la città blu. Le prove della ricerca mostrano che l'acqua, sia in ambienti naturali che artificiali, ci fa sentire calmi e rilassati. Si pensa che i benefici funzionino in modi simili a quelli degli spazi verdi.

La terza è la città sensoriale. Chi progetta le città spesso si concentra sull'eliminazione di esperienze sensoriali come un odore o un rumore che le persone hanno ritenuto sgradevoli. È quindi importante ridurre l'inquinamento acustico e creare un rifugio sonoro - un luogo tranquillo in città.

La quarta è la città vicina o la cosiddetta città dei 15 minuti. Progettare una città di vicinato significa promuovere le interazioni sociali nella vita quotidiana e ridurre la solitudine, che è un problema che è aumentato durante il Covid-19. Questo richiede la progettazione di luoghi condivisi per socializzare nei condomini o zone pedonali o percorsi ciclabili o zone commerciali o centri destinati ad attività sociali e religiose ma anche la progettazione di giardini e parchi che facilitino le interazioni sociali.

La quinta è la città attiva, che significa integrare l'attività fisica nella routine quotidiana delle persone. In questa prospettiva, le aree percorribili a piedi o in bicicletta forniscono naturalmente benefici fisici, ma offrono anche benefici per la salute mentale e le funzioni cerebrali.

La sesta è la città giocabile. Il gioco e lo sport e le manifestazioni musicali, artistiche e culturali favoriscono la resilienza e imbriglia la curiosità delle persone. È molto importante che le opportunità di gioco e di sport non siano solo per i bambini ma anche per gli adulti e i lavoratori.

La settima è la città inclusiva. Questo pilastro è alla base di tutti gli altri. Affinché le persone possano sfruttare al meglio le opportunità progettate, devono avere un senso di appartenenza e sviluppare un'identità comune che si basa su tradizioni e usi comuni e che richiede un investimento in manifestazioni ed eventi culturali che facilitino le relazioni tra i cittadini e la condivisione di valori comuni.

Per il Gruppo “A New Industrial Strategy” attivo fin dal 2014 e che raggruppa una settantina di economisti italiani quanto sopra illustrato significa operativamente che è necessario avviare una “nuova strategia industriale” regionale, nazionale e europea che risponda ai maggiori bisogni

emergenti e pregressi dei cittadini nelle aree urbane e regioni della UE, che in larga massima corrispondono ai sette diversi tipi di città suindicati. Tali sono i bisogni <sup>[6]</sup> <sup>[7]</sup> <sup>[8]</sup> di:

1. alimentazione,
2. abitazione,
3. tempo libero, cultura e turismo,
4. mobilità delle persone e logistica delle produzioni,
5. salute e formazione superiore e continua sul lavoro,
6. ambiente naturale e difesa del territorio da catastrofi naturali.

Questi bisogni e le connesse nuove attività di servizio o industriali che li soddisfano sono localizzati principalmente nelle città delle diverse dimensioni e trainano la crescita di molte diverse imprese industriali e della rispettiva filiera e delle aree circostanti.

Questi mercati-guida (“lead markets”) sono dati dall’intersezione di nuovi bisogni dei cittadini e di nuove opportunità e competenze tecnologiche nelle imprese. Pertanto, i bisogni dei cittadini in una prospettiva di “strategia industriale” regionale e nazionale rappresentano i drivers per lo sviluppo di nuove imprese come anche delle imprese esistenti. Essi creano nuovi mercati guida che devono essere l’oggetto prioritario di una nuova Strategia Industriale europea che miri alla diversificazione verso produzioni innovative e a creare nuova occupazione.

Alcuni bisogni possono essere soddisfatti da “beni privati”, ma altri bisogni richiedono una produzione congiunta per più utilizzatori e quindi richiedono una offerta di “beni comuni” <sup>[9]</sup>. Questi ultimi non devono necessariamente essere prodotti da istituzioni pubbliche, dato che possono essere anche prodotti da imprese private, come nel caso delle strade o degli acquedotti. Inoltre, alcuni “beni comuni” come l’acqua e l’ambiente sono di tipo fisico ma altri sono di tipo immateriale come la sicurezza, la salute,

---

<sup>6</sup> Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Ciciotti E. e Marelli E. (2015), a cura di, *Investimenti, innovazione e città: una nuova politica industriale per la crescita*, Milano: Egea.

<sup>7</sup> Ciciotti, E. (2020). A New Territorial-Industrial Policy after the Covid 19 Crisis. *Symphonya. Emerging Issues in Management* (symphonya.unicusano.it), 2, 25-32.

<sup>8</sup> Analogamente, la Commissione Europea nell’esaminare la strategia industriale nell’European Single Market indica i seguenti 14 Industrial Ecosystems: 1. Aerospace and Defence, 2. Agri-food, 3. Construction, 4. Cultural and Creative Industries, 5. Digital, 6. Electronics, 7. Energy Intensive Industries, 8. Energy-Renewables, 9. Health, 10. Mobility-Transport-Automotive, 11. Proximity, Social Economy and Civil Security, 12. Retail, 13. Textiles, 14. Tourism.

<sup>9</sup> Cappellin R. (2016a), *Il cambiamento dell’industria, le economie di urbanizzazione e il ruolo delle città nella crescita economica europea*, in Becchetti L. (a cura di), *Le città del ben-vivere*, Roma, ECRA.

la cultura e anche la solidarietà reciproca e la riduzione delle disegualianze. In questi ultimi casi certamente risulta fondamentale una decisione collettiva o politica.

Pertanto, in una prospettiva di “strategia industriale”, i bisogni dei cittadini nelle aree urbane rappresentano i drivers per lo sviluppo di nuove imprese e la creazione di occupazione e lo sviluppo di nuove produzioni a livello europeo, nazionale e locale e su questi bisogni e produzioni dovrebbe quindi concentrarsi il PNRR italiano e le politiche di coesione regionali sia nazionali che comunitarie.

#### **4. L’evoluzione dei sistemi produttivi, la conoscenza e l’innovazione.**

Il processo di sviluppo è il risultato del cambiamento strutturale o dell’innovazione non solo tecnologica ma anche economica, sociale, territoriale e istituzionale e quindi la circolazione delle informazioni e delle conoscenze è cruciale. Un sistema economico non ha solo una dimensione produttiva caratterizzata da variabili monetarie o reali <sup>[10]</sup>, ma anche una dimensione “cognitiva” caratterizzata da informazioni e conoscenze come è tipico di una società moderna dell’apprendimento <sup>[11]</sup>. Queste considerazioni sono particolarmente importanti nelle politiche di sviluppo regionale e nazionale.

In particolare, in una prospettiva tecnologica e cognitiva <sup>[12]</sup>, l’evoluzione della struttura delle relazioni nelle reti di imprese può essere assimilata all’evoluzione delle connessioni tra i neuroni nel modello delle reti neurali. Infatti, un’innovazione in un sistema economico regionale o nazionale è il risultato di un processo di apprendimento o ricerca adattativo, che porta a nuove connessioni sinaptiche. In particolare, una scoperta scientifica e

---

<sup>10</sup> Cappellin, R. (1983), Osservazioni sulla distribuzione inter ed intraregionale delle attività produttive, in G. Fuà e C. Zacchia (a cura di), *Industrializzazione senza Fratture*. Il Mulino, Bologna: 249-271; Capello, R. (2004), *Economia regionale*, Bologna: Il Mulino.

<sup>11</sup> Nelson, R.R. and S.G. Winter (1982) *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Mass: Harvard University Press; Williamson O. E. (1981), *The Modern Corporation: Origin, Evolution, Attributes*. Journal of Economic Literature, 19, 4: 1537-1568; Malerba, F. (2001), a cura di, *Economia dell’Innovazione*. Roma: Carocci Editore; Fagerberg J. (2005), *Innovation. A Guide to the Literature*, Fagerberg J., Mowery D.C., Nelson R.R., *The Oxford Handbook of Innovation*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-26; Lipczynski J, Wilson J.O.S. e Goddard J. (2010), *Economia Industriale: concorrenza, strategie e politiche pubbliche*. Pearson Education, Prentice Hall: Milano-Torino; Tidd, J. & Bessant, J (2014), *Strategic Innovation Management*, Wiley, ISBN: 978-1-118-45723-8.

<sup>12</sup> Cappellin, R. & Wink, R. (2009), *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham; Cappellin, R. (2010), The governance of regional knowledge networks, *Scienze Regionali*, 9, 3, 5-42.



un'innovazione si verifica quando gli impulsi congiunti provenienti da altri nodi non sono solo compatibili con il nodo considerato, ma superano anche una certa soglia di intensità. Ciò consente ad un nodo di percepire questo stimolo e può quindi decidere se entrare in conflitto con esso o meglio adattarsi ad esso. Quindi, se lo stimolo esterno è compatibile con il sistema cognitivo considerato, tramite un'elaborazione interattiva è possibile individuare una soluzione incrementale a un problema attuale e questo stimola l'innovazione.

In effetti, l'innovazione è il risultato di un processo di apprendimento interattivo <sup>[13]</sup> e di un processo decisionale collettivo. In particolare, lo sviluppo di nuove produzioni o la diversificazione dell'economia verso settori a maggiore valore aggiunto pro-capite dipende da processi di apprendimento interattivo che richiedono in primo luogo che i diversi attori siano in grado di percepire gli stimoli che provengono da altri attori: possiamo definire questo primo requisito come “connettività” o “prossimità cognitiva”.

In particolare, secondo l'approccio del “Territorial Knowledge Management” (TKM) la “connettività” o la “prossimità cognitiva” dipende da un primo insieme di tre variabili che hanno un carattere “oggettivo” e che condizionano l'accessibilità geografica ai flussi di conoscenza e di informazione tra i diversi attori. Tali sono: 1) l'intensità degli stimoli esterni, 2) la distanza geografica e culturale e 3) la ricettività e l'attrattività dei singoli attori.

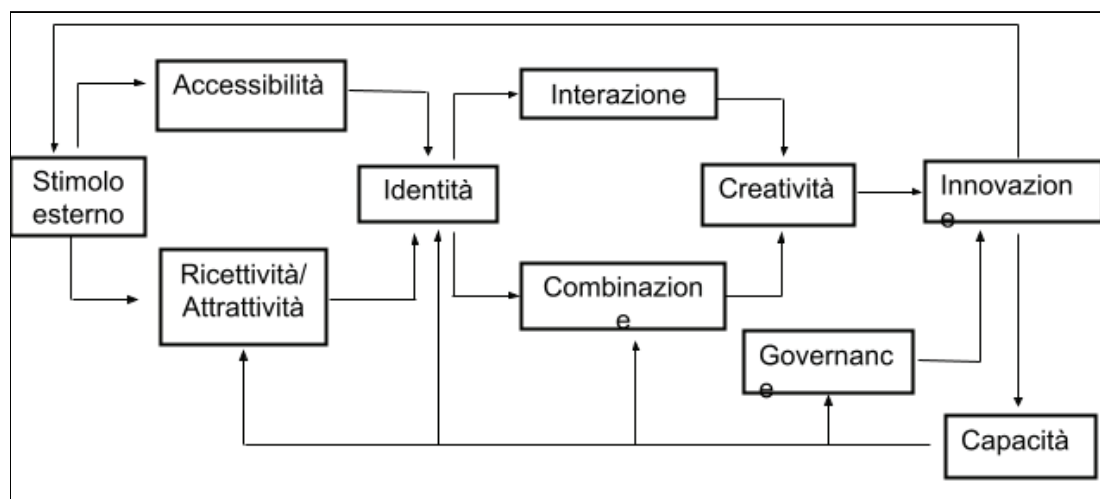


Figura 2 – Il processo di apprendimento interattivo secondo il “Territorial Knowledge Management” (Source: Cappellin e Wink 2009)

<sup>13</sup> Lundvall B.A. e Johnson B., (1994), *The Learning Economy*, Journal of Industry Studies, vol. 1, n. 2, 23-42.

In secondo luogo, è necessario che i diversi attori siano in grado procedere a forme di coordinamento reciproco e possiamo definire questo secondo requisito come integrazione organizzativa o “prossimità istituzionale”. Essa è spiegata da un secondo insieme di tre variabili che hanno un carattere “soggettivo” e che promuovono una forte integrazione organizzativa e istituzionale tra i diversi attori di un sistema produttivo regionale e locale e favoriscono l’iniziativa o la capacità decisionale collettiva di tali attori. Queste variabili sono: 4) l’identità comune, 5) la creatività o la creazione di nuove conoscenze e il disegno di una strategia comune, 6) la capacità di governo delle relazioni reciproche tra attori nella realizzazione dell’innovazione.

Le relazioni tra la “prossimità cognitiva” da un lato e la “prossimità istituzionale” dall’altro sono indicate nella figura 1.

In particolare la combinazione di bassa prossimità cognitiva e bassa prossimità istituzionale è quella che caratterizza le imprese isolate o in cluster spontanei che sono tendenzialmente poco dinamiche (caso 3). Viceversa la combinazione opposta di alta prossimità cognitiva e alta prossimità istituzionale (caso 2) è quella che caratterizza le reti di imprese più innovative e capaci di darsi una strategia comune di crescita e innovazione. Le soluzioni intermedie sono quelle dei distretti industriali di PMI (caso 4) a rischio di chiusura localistica da un lato e degli impianti separati di grandi imprese a rischio di obsolescenza e chiusura dall’altro (caso 1).

Questo schema teorico è utile per inquadrare il percorso di evoluzione dei sistemi produttivi in Italia. Pertanto, in una prima fase avvenuta negli anni ’60 del “miracolo economico” nelle regioni italiane più sviluppate, si è assistito alla mera concentrazione in aree locali di dimensioni molto limitate (“cluster di produzione” (caso 3) di molte piccole e medie imprese (PMI) che operavano nella stessa produzione e utilizzavano la stessa tecnologia. Nel caso di questi “cluster” il processo di creazione della conoscenza e di innovazione è stato di tipo implicito o non volontario, a differenza dei progetti di R&S guidati da un unico organo decisionale come nel modello delle grandi imprese. Le singole parti di un cluster sembrano cambiare in maniera quasi coordinata. I cluster sono quindi molto simili ad un “ecosistema”, come il bosco e le città descritti precedentemente, che è formato da tante unità elementari che sono tra loro interdipendenti per la presenza di rilevanti economie di agglomerazione. Come nel concetto di “prossimità cognitiva” nel TKM sopra indicato, le imprese di un cluster rispondono a comuni opportunità e sfide esterne, sono vicine geograficamente tra loro e sono caratterizzate da una forte ricettività e attrattività reciproca.

Successivamente, a partire dagli anni 70 dopo la grande crisi petrolifera, è avvenuta l’evoluzione dei clusters verso il modello dei “distretti industriali

di PMI” o dei sistemi produttivi o di innovazione locali (caso 4) nei quali il fattore fondamentale è lo sviluppo di una forte identità collettiva e la creazione di relazioni di fiducia tra le imprese, che le ha indotte a sviluppare le relazioni di subfornitura e una sempre maggiore specializzazione in fasi produttive tra loro diverse ma integrate fortemente nella filiera produttiva <sup>[14]</sup>.

	Alta prossimità istituzionale		
Bassa prossimità cognitiva	<b>1. Singoli impianti autonomi di grandi imprese:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- colli di bottiglia</li> <li>- chiusure</li> <li>- innovazione discontinua</li> </ul>	<b>2. Reti strategiche di imprese:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- governo associativo</li> <li>- strategia di innovazione</li> </ul>	Alta prossimità cognitiva
	<b>3. Cluster di produzione:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- isolamento</li> <li>- frammentazione</li> <li>- stagnazione</li> </ul>	<b>4. Distretti industriali di PMI:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- cooperazione informale</li> <li>- rischio di blocco</li> <li>- innovazione incrementale</li> </ul>	
	Bassa prossimità istituzionale		

Tab 1: La prossimità cognitiva e la prossimità istituzionale nelle relazioni tra imprese

Il processo di innovazione nei “distretti industriali” è importante, ma avviene per lo più in direzione di campi tecnologici “vicini” (“related diversification”) ed è favorito non solo dalla ridotta “distanza cognitiva”, basata come nei clusters per la sola prossimità geografica tra le diverse imprese, ma soprattutto dalla forte identità e fiducia comune che favoriscono la circolazione delle informazioni e delle conoscenze e portano allo sviluppo di un importante know-how “tacito” comune e quindi di collaborazioni tra le imprese.

In questi distretti industriali di PMI, a differenza di un cluster di produzione, la rilevante “prossimità cognitiva” è integrata da una rilevante “prossimità istituzionale” nell’accezione del TKM sopraindicato e in particolare da un importante senso di appartenenza o da una forte identità comune e da forme di creatività sostenute nel tempo, anche se spesso solo di tipo spontaneo.

Infatti, la comune identità collettiva, il sentimento di appartenenza

<sup>14</sup> Bellandi, M. (2020). *Some Notes on the Impacts of Covid-19 on Italian SME Productive Systems*. Symphonya. Emerging Issues in Management (symphonya.unicusano.it), (2), 63-72.



comune e le regole comuni accrescono la fiducia reciproca e diminuiscono le distanze cognitive consentendo consapevolezza degli interessi collettivi e quindi promuovono un investimento congiunto nell'innovazione e importanti azioni comuni.

In particolare, il caso dei distretti industriali o sistemi produttivi locali delle PMI indica le seguenti nuove dimensioni del processo di innovazione:

a) l'integrazione di diversi e numerosi input di conoscenze tecnologiche e organizzative,

b) il carattere interattivo del processo di apprendimento, che coinvolge gruppi di individui, sia all'interno delle singole imprese che all'esterno

c) il carattere cumulativo del processo di innovazione, che si sviluppa in modo graduale e procede lungo traiettorie o percorsi di sviluppo.

Infine, solo in una terza fase iniziata negli anni '90 in alcuni distretti industriali delle regioni più sviluppate, si è sviluppata gradualmente la transizione dal modello del distretto industriale al modello della “rete strategica di imprese” (caso 2), che prevede lo sviluppo del coordinamento di molte piccole e medie imprese da parte di alcune medie-grandi imprese “leader” e da parte delle istituzioni locali.

In questa prospettiva, attraverso l'organizzazione delle reti, le aziende sono in grado di diminuire le risorse e i tempi necessari per adottare un'innovazione, rispetto alla situazione in cui tutte le capacità rispettive devono essere sviluppate internamente. Le reti promuovono i processi di apprendimento ed evoluzione e sono una forma di organizzazione che apprende e garantisce una maggiore efficienza dinamica complessiva. Fondamentale nello sviluppo del modello delle “reti strategiche di imprese” è la prossimità istituzionale come indicato nel modello del TKM che è dovuta alla presenza di diverse istituzioni “soft” e “hard” che permettono una regolazione dei rapporti tra le imprese, come: usi, routines organizzative, associazioni e capitale sociale locale, norme e leggi di istituzioni pubbliche a livello locale, regionale, nazionale e europeo.

Queste diverse fasi dell'evoluzione delle regioni italiane a sviluppo intermedio sono particolarmente rilevanti per definire le politiche di sviluppo economico nel Mezzogiorno. Come suindicato, la conoscenza e le istituzioni che la promuovono possono essere definite come un “bene comune” cruciale a livello locale, nazionale o anche europeo. Il problema del Mezzogiorno come quello di regioni periferiche da un punto di vista geografico e isolate dai flussi di conoscenze “tacite”, che richiedono la contiguità geografica, è certamente quello di migliorare le comunicazioni o di ridurre “distanza geografica”, ma è anche quello di ridurre la “distanza istituzionale” con realtà

più sviluppate rafforzando le istituzioni in comune, che permettono di attrarre nuovi fondi e anche investimenti di imprese esterne. In particolare, la conoscenza “tacita” non può essere “trasferita” tra i diversi paesi e regioni all'interno dell'Unione Europea, come nel caso della conoscenza “codificata”, ma richiede l'organizzazione di reti di collaborazione interregionale a scala europea, dato che la mancanza di prossimità geografica può essere compensata da un'adeguata vicinanza organizzativa o istituzionale che è compito delle politiche dell'Unione Europea favorire.

Infatti, i flussi di conoscenza e soprattutto di conoscenze “tacite” possono essere ostacolati da un'elevata distanza geografica ma possono essere facilitati da una maggiore prossimità istituzionale. Pertanto, la prossimità istituzionale e l'esistenza di organizzazioni comuni permettono di socializzare la conoscenza tacita e una minore distanza istituzionale a livello collettivo può compensare una maggiore distanza cognitiva a livello individuale. È quindi importante agire sui diversi fattori che definiscono la prossimità istituzionale, come l'identità comune, i processi creativi e l'esistenza di istituzioni soft e hard. Infatti, la prossimità istituzionale o l'integrazione organizzativa e istituzionale tra i diversi attori richiede che essi abbiano in primo luogo un forte identità comune, che siano capaci di avviare un processo creativo di scoperta di nuove soluzioni a problemi comuni e in secondo luogo che abbiano le capacità organizzative e istituzionale per realizzare le nuove politiche o soluzioni creando istituzioni hard ad hoc (SPV, joint ventures).

## **5. Il modello evolutivo o Schumpeteriano e le sinergie “ESG” tra gli attori.**

Le sintetiche considerazioni prima illustrate sull'evoluzione dei comportamenti dei cittadini in quanto consumatori e delle imprese in quanto produttori possono essere di guida per l'economista, che deve definire misure di politica economica che promuovano uno sviluppo sostenibile, ed anche per il giurista, che mira a “regolare” i rapporti legali tra i diversi attori pubblici e privati nell'economia e nella società.

È quindi importante superare una mera distinzione tra “economia” e “diritto” e comprendere che le teorie economiche sono divise tra una visione “mainstream” o neoliberale e una visione più moderna e interventista e che questa divisione ha profonde implicazioni nei rapporti tra il diritto e l'economia.

In particolare, il modello economico “neoclassico” considera solo tre attori: l'impresa singola, il lavoratore singolo e lo Stato.

Lo Stato (*government*) è considerato come un'autorità "autonoma" o un "deus ex machina". Invece, secondo una visione più moderna dell'economia (*governance*) <sup>[15]</sup> lo Stato e l'Amministrazione Pubblica in particolare sono un soggetto composito (*multilevel*) che promuove le relazioni tra attori diversi e la loro rispettiva autoregolazione. L'approccio tradizionale nello sviluppo di lungo termine considera essenzialmente solo il ruolo solo dell'offerta aggregata o dei produttori e non considera la domanda e il ruolo dei cittadini-consumatori. Inoltre, esso è un modello statico che si basa sull'individualismo metodologico e la razionalità individuale e quindi non considera le interdipendenze tra gli attori sia nello spazio che nel tempo.

Invece, a differenza del modello neo-classico, il modello evolutivo o Schumpeteriano si basa su un nuovo approccio alle politiche di innovazione e di sviluppo nel quale i diversi attori sono legati tra di loro da processi di apprendimento, che permettono di sviluppare le rispettive competenze e anche di scoprire i rispettivi bisogni, che sono compatibili con le loro rispettive "identità" individuali e collettive. In particolare, questo modello si differenzia dal modello neoclassico perché:

1. l'impresa interagisce con altre imprese e definisce le sue strategie come un accordo complesso tra i diversi attori (stakeholders) più rilevanti: sia interni all'impresa come i manager, gli azionisti (shareholders) e i lavoratori che portano diverse competenze specialistiche e capacità innovative, che anche esterni come i clienti, i fornitori di beni e di servizi, le banche e la finanza, l'università e il mondo della ricerca, i cittadini e le altre imprese del territorio contiguo e le istituzioni locali e nazionali <sup>[16]</sup> <sup>[17]</sup>;
2. i consumatori o i clienti dell'impresa hanno un ruolo attivo ("pro consumers"), hanno bisogni nuovi e collaborano con le imprese nelle innovazioni di prodotto;
3. sono fondamentali le "economie esterne", i "beni comuni" e i "beni pubblici" e le economie di scala statiche e dinamiche;
4. le istituzioni pubbliche creano con i soggetti privati diversi programmi comuni e nuove istituzioni adeguate per loro ideazione e attuazione.

Secondo questa una prospettiva "evolutiva", nel processo di sviluppo

---

<sup>15</sup> Cappellin, R. (2009), *La governance dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza*, Rivista di Politica Economica, 99, 4-6: 221-282.

<sup>16</sup> Cyert, R.M. & March J.G. (1963), *A behavioral theory of the firm*, Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.

<sup>17</sup> Business Roundtable (2019), *Business Roundtable Redefines the Purpose of a Corporation to Promote 'An Economy That Serves All Americans'*, August.

economico è fondamentale che la nuova domanda di beni e servizi incontri una nuova offerta adeguata o che d'altro lato le nuove capacità produttive corrispondano allo sviluppo di nuove domande da parte dei cittadini e consumatori <sup>[18]</sup>. Inoltre, perché vi sia un'interazione e una sinergia tra la domanda e l'offerta è fondamentale che vi sia una contiguità geografica e cognitiva tra i cittadini, che determinano la domanda, come anche che vi sia contiguità tra le imprese e le amministrazioni pubbliche, che determinano l'offerta. Tale contiguità territoriale comporta l'esistenza di economie esterne sia nel consumo tra i consumatori che nella produzione tra le imprese.

Infatti, come suindicato, un'economia locale o regionale è analoga ad un ecosistema, come un bosco che è composto da diverse specie vegetali, nel quale i singoli componenti sono tra loro interdipendenti e si sviluppano sostituendo le persone o le imprese che scompaiono con nuove persone e imprese e muovendosi all'esterno verso nuove aree e ambiti di vita e di produzione. Tuttavia, in un modello evolutivo o basato sul concetto di innovazione, le relazioni tra le imprese e tra i cittadini/consumatori/lavoratori non sono influenzate solo dalla contiguità geografica, come tra le piante di un bosco, ma anche dalla contiguità tecnologica, organizzativa e culturale.

Infatti, i cittadini/consumatori mirano certamente al loro rispettivo benessere individuale, ma soprattutto nell'ambito della rispettiva famiglia o della loro comunità locale sono sensibili al benessere degli altri, come appare evidente nei casi del turismo, dello sport, dell'attività politica e anche delle relazioni organizzative all'interno delle singole imprese, ove il comportamento individuale è condizionato dal comportamento collettivo e tiene conto dell'attrazione o del conflitto con altri soggetti contigui. Fenomeni come la moda (imitare gli altri) o lo snobismo (fare il "contrarian" o l'originale), gli usi tradizionali e l'identità collettiva spiegano il comportamento individuale più che il calcolo utilitaristico o "razionale" di tipo individuale, come supposto dal modello neo-classico. In questa prospettiva, gli studi economici indicano che sono importanti i "beni comuni" <sup>[19]</sup> o quei beni che possono essere goduti assieme da diversi individui e che richiedono anche delle regole comuni perché l'uso di qualcuno non pregiudichi l'uso di altri. Tipico esempio è l'uso e la cura dei parchi naturali, ma anche il decoro delle strade cittadine o anche l'organizzazione di manifestazioni culturali e scientifiche.

---

<sup>18</sup> Cappellin, R. (2020). *The New European Industrial Strategy and the Company's Organization Models*. Symphonya. Emerging Issues in Management ([symphonya.unicusano.it](http://symphonya.unicusano.it)), (2), 7-24.

<sup>19</sup> Cappellin R., Becchetti L., Bellandi (2019), *The guidelines of a new industrial strategy oriented to the citizens and the territory*, paper presented at the Conference of the Rectors of the Italian Universities - CRUI, "Universities for sustainable development", Udine, May 2019; Morgan, K. (2021). *After the Pandemic: Experimental Governance and the Foundational Economy*, Symphonya. Emerging Issues in Management ([symphonya.unicusano.it](http://symphonya.unicusano.it)), (1), 50-55.

D’altro lato, esistono sinergie tra gli attori individuali anche nel caso dei produttori, e questo è il caso delle cosiddette “economie di squadra”<sup>[20]</sup> che indicano che il risultato complessivo e anche il risultato per ciascuno componente è superiore a quello che il singolo avrebbe potuto conseguire giocando da solo senza coordinarsi con gli altri della stessa squadra. In una prospettiva più generale, la sinergia tra gli attori, ancora di più della classica “concorrenza”, è alla base del principio della divisione del lavoro a scala settoriale e a livello internazionale, dato che permette alle diverse imprese di specializzarsi in attività diverse e complementari e di conseguire una maggiore produttività, se accettano di collaborare con altre imprese.

Pertanto, se consideriamo la domanda delle diverse produzioni, le politiche pubbliche per lo sviluppo sostenibile si devono focalizzare su diversi tipi di “beni comuni” che possono anche essere definiti “beni relazionali”, per i quali il consumo avviene congiuntamente da parte di diversi consumatori nell’ambito di specifiche comunità locali di cittadini. D’altro lato se consideriamo l’offerta delle imprese, le politiche pubbliche devono focalizzare la loro azione sui “beni comuni” o le “risorse comuni”, come può essere il caso di un comune pool di lavoro specializzato esistente in una data area o il caso del patrimonio di conoscenza e di tecnologie che sono utilizzabili congiuntamente dalle diverse imprese di un sistema produttivo regionale ed anche nazionale.



Figura 3 - Lo sviluppo sostenibile o ESG nelle città e nel territorio e le relazioni tra le imprese, i cittadini, le istituzioni e la finanza

Pertanto, come indicato nella figura 3, lo sviluppo “sostenibile”, che possiamo anche definire con l’acronimo “ESG - Environment Social Governance”, richiede la regolazione delle relazioni tra gli attori principali di

<sup>20</sup> Alchian, A. & Demsetz, H. (1972), *Production, Information Costs, and Economic Organization*. The American Economic Review.62(5): 777–795.



una città o territorio, che sono le imprese, i cittadini, le istituzioni e non ultimo il sistema finanziario.

In particolare, la presenza di beni comuni e le strette relazioni tra i diversi individui e le diverse imprese richiede inevitabilmente un cambiamento del modello di intervento pubblico e il passaggio da un approccio dirigistico o “top down” (“government”) a un approccio orizzontale (“governance”) o di tipo “bottom up”, che mira a facilitare e orientare le relazioni tra i diversi attori (“stakeholders”) dell’economia regionale o nazionale verso comportamenti collaborativi.

Sono quindi necessari programmi integrati e di medie e grandi dimensioni basati sulla collaborazione stretta di diversi soggetti pubblici e privati e va ridotto il ricorso al metodo tradizionale e dirigistico di pubblicazione di bandi e della concessione di aiuti solamente finanziari ai singoli soggetti privati o pubblici.

In conclusione, la proposta di una nuova strategia industriale dopo la crisi del Covid e dopo l’aumento del costo dell’energia e dell’inflazione deve tenere conto di tre diverse dimensioni di una politica di sviluppo:

- le relazioni nel territorio tra le diverse unità economiche: imprese e singoli consumatori e lavoratori in senso verticale nelle filiere produttive e orizzontale tra i settori,
- le relazioni dinamiche o nel tempo che legano tra loro le unità economiche nel loro processo di evoluzione e nel cambiamento strutturale dell’economia,
- le relazioni politiche o il potere delle diverse istituzioni e le relazioni tra queste ultime nel guidare i soggetti privati: imprese e consumatori e lavoratori.

In conclusione, la proposta di una nuova strategia industriale dopo la crisi del Covid e dopo l’aumento del costo dell’energia deve tenere conto di tre diverse dimensioni di una politica di sviluppo:

- le relazioni nel territorio tra le diverse unità economiche: imprese e singoli consumatori e lavoratori in senso verticale nelle filiere produttive e orizzontale tra i settori
- le relazioni dinamiche o nel tempo che legano tra loro le unità economiche nel loro processo di evoluzione e nel cambiamento strutturale dell’economia
- il potere delle diverse istituzioni e le relazioni tra le stesse nel guidare i soggetti privati: imprese e consumatori e lavoratori.

## 6. Il principio del buon andamento e la necessità di una nuova strategia industriale.

Il principio del “buon andamento” nelle politiche pubbliche indicato nell’art. 97, secondo comma della Costituzione implica diversi principi logici e giuridici di base come quelli di legalità amministrativa, imparzialità, economicità e rapidità. In generale, tali principi sono riconducibili ai principi economici generali di “efficienza” e di “efficacia”. Infine, secondo interpretazioni recenti il principio del “buon andamento” implica anche principi più complessi come il principio di coordinamento e il principio del miglior contenimento di diversi interessi e anche il principio di ragionevolezza.

In particolare, il concetto di ragionevolezza o di razionalità o di non arbitrarietà sembra fare riferimento alla stima degli effetti delle politiche pubbliche fondata su teorie scientifiche valide. Infatti, i concetti di efficienza e di efficacia fanno riferimento alla stima dei costi e alla stima dei risultati, ma queste stime sono impossibili senza un calcolo fondato su specifici modelli scientifici, che naturalmente possono essere diversi tra loro. Ad esempio, come precedentemente indicato, la teoria economica “neoclassica” indica da un lato il modello della “funzione di produzione” per la stima dell’efficienza e della minimizzazione dei costi e dall’altro il modello della “funzione di benessere sociale” per la stima dell’efficacia sull’obiettivo del Prodotto Interno Lordo.

Tuttavia, altre teorie economiche diverse dalla teoria neo-classica, come le teorie “evolutive” o “Schumpeteriane”, adottano un quadro dinamico e non di statica comparata e considerano i concetti di “cambiamento strutturale” e di “innovazione sociale, organizzativa, produttiva e tecnologica”, che sono incompatibili con le funzioni di produzione e di utilità del modello neoclassico tradizionale.

Questo implica una prospettiva “organizzativa” o “collettiva”, secondo la quale i problemi e gli obiettivi delle politiche pubbliche per lo sviluppo economico sostenibile richiedono il concorso di diversi soggetti pubblici e privati dei diversi livelli locale e nazionale e comunitario ed è necessario che le istituzioni pubbliche procedano al coordinamento di questi diversi attori. Esiste un’ampia letteratura sulle politiche industriali e emerge una notevole convergenza di opinioni tra gli esperti a scala internazionale <sup>[21]</sup>. Nell’ultima

---

<sup>21</sup> Rodrik, D. (2004), *Industrial policy for the twenty-first century*. CEPR Discussion Paper no 4767.; Cappellin R., Marelli E., Rullani E. & Sterlacchini A. (2014), (eds.), *Crescita, investimenti e territorio: il ruolo delle politiche industriali e regionali*, Website "Scienze Regionali" ([www.rivistasr.it](http://www.rivistasr.it)), eBook 2014.1 ; Cappellin R., Baravelli M., Bellandi M., Camagni R., Capasso S., Ciciotti E., Marelli E. (2017), a cura di, *Investimenti, innovazione e nuove strategie di impresa: quale ruolo per la nuova politica industriale e regionale*. Milano: Egea; Rodrik, D., (2020), *New firms for a new era*, Social Europe, 19th February 2020; Aiginger K. & Rodrik, D. (2020), *Rebirth of Industrial Policy and an*

decina d'anni il Gruppo "Crescita, Investimenti e Territorio" ha promosso molte iniziative di dibattito scientifico con la partecipazione di economisti industriali, regionali e macroeconomisti <sup>[22]</sup>.

Per questo è importante il secondo tema di questo convegno: il controllo dei tempi, dei modi e dei costi della azione amministrativa.

In questa prospettiva, non basta il calcolo razionale del minimo dei costi ("efficienza") e del massimo dei ricavi ("efficacia") da parte di un singolo operatore, quando anche questo fosse lo Stato o il giudice, ma è invece spesso opportuno muoversi per tentativi, secondo delle linee di minore resistenza in cerca di soluzioni marginalmente migliori o di ottimi locali.

Questo approccio empirico e sperimentale è tipico delle teorie evolutive che considerano il cambiamento strutturale.

Con riferimento specifico alle politiche di sviluppo e investimento, come il recente PNRR <sup>[23]</sup>, e alle politiche per le regioni meno sviluppate, il principio del buon andamento e l'impegno dell'amministrazione a fare buon uso delle risorse date richiede che la stessa non miri solo all'efficienza nella scelta degli strumenti, ma miri anche all'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi. In altri termini, non si deve mirare solo a un risparmio dei costi ma anche ad una massimizzazione dei risultati monetari e non monetari.

In questa prospettiva, il compito dell'amministrazione e delle istituzioni in generale non è solo un'efficiente esecuzione dei singoli progetti in campi specifici ed è necessario un comportamento pro attivo e non meramente esecutivo dell'amministrazione e il disegno o la progettazione di interventi innovativi adatti ad affrontare problemi nuovi emergenti e pregressi nei singoli territori.

---

*Agenda for the Twenty-First Century*, Journal of Industry, Competition and Trade, 20: 189-207; Bianchi, P., & Labory, S. (2020). *Industrial Policy and Covid Crisis: Mobilising All Levels of Government for Smart Complementarity*. Symphonia. Emerging Issues in Management (symphonia.unicusano.it) (2), 73-79; Garofoli, G. (2021). *Investment, Employment and Aggregate Demand. A New European Industrial and Regional Strategy*, Symphonia. Emerging Issues in Management (symphonia.unicusano.it), (1), 40-49; Marelli, E. (2021). *Macroeconomic Policies for Recovery in Europe and in Italy*, Symphonia. Emerging Issues in Management, (symphonia.unicusano.it), (1), 64-75.

<sup>22</sup> Le indicazioni di politica economica del Gruppo "Crescita, Investimenti e Territorio" sono indicate nelle seguenti due pubblicazioni: Brondoni, S.M., Cappellin, R., & Ciciotti, E. (2020), Eds, 'The New European Industrial Strategy: Companies and Territories'. Symphonia. Emerging Issues in Management, n. 2 e Brondoni, S.M., Garofoli, G. & Rizzi, P. (2021), Eds., The New European Industrial Strategy: Institutions and Governance. Symphonia. Emerging Issues in Management, n. 1.

<sup>23</sup> Gli obiettivi, il quadro metodologico e procedure di elaborazione del PNRR sono indicati in una lunga serie di documenti. Tra i più significativi nella fase di avvio del programma europeo sono i seguenti: European Council (2019), *Council conclusions on an Eu Industrial Policy Strategy: a vision for 2030*, 9263/19 COMPET 398 IND 173 MI 434, 27 May 2019; European Commission (2020a), *Next Generation EU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*, Press release, 17 September 2020, Brussels; European Commission (2020b), *Guidance To Member States Recovery And Resilience Plans*, 205 Final, Commission Staff Working Document, Brussels, 17.9.2020.



## 7. Il ruolo delle “istituzioni” nel guidare lo sviluppo economico sostenibile

Oltre alla conoscenza tecnica sul “cosa fare” ci vuole una conoscenza “procedurale” sul “come fare” o “come collaborare”. Nelle imprese private il coordinamento è assicurato da “routines” che sono spesso tacite e che definiscono le rispettive responsabilità dei diversi livelli gerarchici dell’impresa. In modo analogo anche nell’azione pubblica non tutto dipende dal “legislatore” (quasi che lui fosse un “*deus ex machina*”) ma dai meccanismi potremmo dire “inerziali” e gradualisti del processo politico. In sintesi, mentre la regola della “concorrenza” o il “mercato” richiedono che tutti siano uguali di fronte allo Stato, la regola della “cooperazione” richiede che anche lo Stato interagisca con i diversi “attori” e spinga ognuno a collaborare con gli altri <sup>[24]</sup>.

La crescita delle capacità di offerta del sistema produttivo dipende dalle sinergie tra pubblico e privato e dalle sinergie tra le imprese di settori produttivi diversi, sia industriali che terziari. Questo richiede istituzioni che svolgano un ruolo forte e siano credibili. Solo la collaborazione tra soggetti diversi e con conoscenze e competenze diverse e complementari consente interventi innovativi su problemi complessi e nuovi. Lo Stato deve ridurre gli ostacoli che impediscono l’interazione tra i diversi soggetti privati e pubblici, per esempio creando sedi istituzionali adeguate per un loro confronto diretto, come sono le assemblee elettive. Tuttavia, lo Stato deve anche agire sulla loro “ricettività”, ad esempio favorendo la circolazione di informazioni e di conoscenze. In particolare, l’ostacolo principale alla collaborazione è l’assenza tra i diversi attori di un obiettivo comune o la mancata consapevolezza di uno specifico problema comune e di regole certe che assicurino con ragionevole certezza la reciproca convenienza della collaborazione.

Anche nelle istituzioni pubbliche le “procedure di coordinamento”

---

<sup>24</sup> Cappellin, R. (2009), *La governance dell’innovazione: libero mercato e concertazione nell’economia della conoscenza*, Rivista di Politica Economica, 99, 4-6: 221-282. Le istituzioni, secondo la teoria dello sviluppo economico e dell’innovazione fondata sulla conoscenza illustrata sinteticamente questo saggio (cfr. figure 1 e 2), sono simili all’intelligenza umana e sono lo strumento per la più veloce circolazione delle informazioni e delle conoscenze e per la creazione di un disegno collettivo. Questo differenzia un sistema sociale da un ecosistema e anche dalla “mano invisibile del mercato”, che si basano su cambiamenti spontanei basati su adattamenti interattivi. In particolare, le istituzioni sia formali che informali sono un concetto analogo a quello di “volontà comune”, indicato da Cattaneo, oppure al concetto di “prossimità istituzionale”, che è stato illustrato nella sezione 4 di questo saggio. Le istituzioni sono funzionali alla combinazione di tre fattori di sviluppo, quali: a) lo sviluppo di un’identità collettiva e quindi la condivisione di valori e la consapevolezza di problemi comuni, b) lo sviluppo di processi interattivi di apprendimento, di ideazione di nuove soluzioni o di creazione di innovazioni e disegno di progetti di intervento e infine c) lo sviluppo di procedure di coordinamento che permettano la realizzazione di questo disegno collettivo.

devono poter evolvere nel tempo sulla base dell'esperienza. Pertanto, la cooperazione tra i soggetti pubblici e quelli privati è altrettanto importante e anche più importante che l'affermare un principio di eguaglianza (di fronte allo "Stato") e affermare le regole della concorrenza (nel "Mercato"). Infatti, non si deve mirare alla riduzione dei costi monetari immediati ma si deve tenere conto della perdita di efficacia o della mancata realizzazione di obiettivi che richiedono il concorso di soggetti diversi.

Fondamentale è il ruolo delle "istituzioni". Infatti, in un sistema produttivo territoriale, le istituzioni sia quelle "pubbliche" o formali ("hard") che quelle di tipo "intermedio" o informali ("soft"), come le associazioni di categoria e sindacali o le associazioni non profit dei diversi tipi, hanno un ruolo cruciale, dato che garantiscono esternalità positive a tutti i singoli attori locali e favoriscono l'azione collettiva degli attori locali.

Le istituzioni riducono le incertezze, creano sistemi di incentivi, favoriscono i flussi di informazione e la condivisione delle conoscenze, sia codificate che tacite, e riducono le asimmetrie informative che ostacolano il coordinamento reciproco degli attori.

In particolare, le istituzioni devono sostenere un cruciale investimento immateriale comune e promuovere la progettazione di nuovi interventi di politica industriale e territoriale.

Le istituzioni favoriscono il coordinamento strategico, dato che mediano i conflitti tra gli attori privati, favoriscono accordi su strategie specifiche e la creazione di imprese comuni ("joint venture", "SPV") e assicurano la stabilità necessaria anche durante il cambiamento. Peraltro, le istituzioni possono anche comportare una maggiore inerzia nel sistema produttivo economico-territoriale dati i costi del coordinamento e richiedono una continua innovazione e apprendimento istituzionale ("institutional innovation and institutional learning") se non vogliono diventare obsolete.

In termini operativi, il ruolo della "amministrazione pubblica" è fondamentale sia nella fase dell'ideazione che richiede conoscenze interdisciplinari, sia nella fase della progettazione tecnica che anche nella fase dell'esecuzione materiale, dato che è necessario mettere assieme attori diversi e coordinare da un lato il dibattito politico tra gli stessi, e dall'altro unire le diverse capacità progettuali e in infine controllare o assicurare il coordinamento delle diverse imprese attive nella filiera o processo di costruzione dell'opera.

Secondo il modello "Design-Plan-Operate" è possibile distinguere tre momenti nelle politiche di investimento pubbliche.

Innanzitutto, è necessario partire dall'individuazione della domanda

spesso latente o insoddisfatta tramite il dibattito pubblico e la partecipazione politica dei cittadini, il coinvolgimento di associazioni no profit e del mondo delle università e della cultura, ma anche il coinvolgimento delle società di servizio (“multiutilities”) che potranno gestire in modo efficace e efficiente i servizi pubblici che si intende sviluppare nel territorio considerato, dato che tali imprese hanno esperienza nella gestione di servizi analoghi.

Quindi, in un secondo momento, è necessario passare all’elaborazione di progetti operativi anche alternativi di fattibilità e individuare le fonti di finanziamento degli investimenti, tramite il supporto delle società di servizio e dei centri di ricerca pubblici e delle strutture tecniche nella pubblica amministrazione. Questa fase va affidata ad un ristretto gruppo progettuale interno alla amministrazione pubblica o strettamente collegato alla stessa.

Solo in un terzo momento è possibile passare alla realizzazione delle opere e sulla base di bandi di gara di evidenza pubblica. È quindi possibile la scelta delle imprese di costruzione e decidere le autorità responsabili del coordinamento dei lavori. In questa fase come nella prima è importante la collaborazione con le società di gestione finale del servizio, dato che la futura gestione efficace e efficiente dei servizi pubblici non sarebbe possibile senza la realizzazione adeguata delle opere, che condiziona i costi e i risultati dell’attività di gestione dei servizi prestati ai cittadini e che sono finanziati dagli enti locali e dallo Stato.

In sintesi, il modello neoclassico indica il caso di un equilibrio statico come quello tra i due piatti di una bilancia, dato che considera l’equilibrio tra le due forze contrapposte della domanda e dell’offerta. Tuttavia, esso è inadeguato come guida delle politiche pubbliche, dato che la sinergia tra i diversi attori in una società o in un sistema produttivo locale e l’interazione tra la domanda o i bisogni dei cittadini da un lato e l’offerta o le risorse materiali e immateriali dall’altro indica l’importanza di un equilibrio dinamico, che può portare al progresso e in alternativa al declino. Questo equilibrio è di fatti analogo all’equilibrio dinamico tra i remi di destra e di sinistra di una barca che avanza dritta o all’equilibrio tra la forza del vento che spinge la vela in una direzione e la resistenza del timone e della chiglia di una barca che mirano in un’altra direzione e fanno avanzare la barca. Si tratta di un equilibrio dinamico tra due forze che trovano una loro combinazione ed è diverso dall’equilibrio statico tra la scheda della domanda e quella dell’offerta in un modello neoclassico.

Quindi, le istituzioni o della leadership politica svolgono un ruolo analogo a quello del pilota della barca, che deve indicare la rotta e orienta la direzione dell’imbarcazione e deve coordinare il ritmo o l’intensità delle forze dei remi e la tensione sulle vele. Le istituzioni pubbliche in un modello

di “governance” devono coordinare gli attori e di modificare le leggi, i regolamenti, le routine codificate o gli usi informali, che danno indicazioni ai diversi attori del sistema produttivo locale e deve farlo con il concorso di coloro che esprimono i bisogni e le risorse.

## **8. Il ruolo dello Stato nell'attuare una moderna strategia industriale nazionale.**

Una visione deterministica, contabile, burocratica e tecnocratica che porta all'adozione di strumenti tradizionali quali: gli stanziamenti di bilancio, gli aiuti di Stato in deroga alle norme europee, le gare e la distribuzione di fondi per incentivare gli investimenti è inadeguata. Ad esempio, le Regioni Amministrative nei decenni più recenti si sono andate caratterizzando per essere unicamente un centro di spesa pubblica nel campo sanitario, dell'infrastrutture e dei servizi formativi e in altri ambiti di intervento a carico essenzialmente del bilancio pubblico nazionale. Questo è dovuto a indirizzi legislativi basati su teorie tradizionali sbagliate o di tipo "neoclassico", come il "federalismo fiscale" che si basa su supposte economie di scala nei singoli servizi pubblici considerati. Queste teorie sono in contraddizione con le motivazioni di tipo politico e democratico che avevano giustificato la creazione delle Regioni nel 1971 sulla base delle indicazioni costituzionali.

La critica di molti cittadini e esperti alle Regioni e la debole partecipazione alle elezioni regionali dipendono dal fatto che le loro politiche sembrano essere guidate nell'interesse quasi esclusivo del mondo dei professionisti della politica locale e regionale e non avere avuto un impatto rilevante sullo sviluppo del rispettivo sistema economico, sociale e territoriale. In realtà, è venuta meno negli ultimi decenni la capacità delle Regioni di guidare lo sviluppo economico, sociale e territoriale, che era l'obiettivo loro assegnato dalla Costituzione. Significativa è la stessa scomparsa dei "Piani Regionali di Sviluppo" (PRS) e dei "Piani Territoriali di Coordinamento", che sono stati sostituiti da evanescenti schemi di pianificazione finanziaria a breve-medio termine: manca persino un rendiconto a fine legislatura. Invece, l'attività di pianificazione e di coordinamento dei progetti pubblici e privati è preliminare ma anche strettamente connessa con l'attuazione degli interventi e un'amministrazione efficiente e efficace della spesa dei fondi pubblici, soprattutto quando i programmi di intervento a livello nazionale o regionale richiedono il concorso di molti attori privati con interessi e competenze diverse.

È necessario che lo Stato e le Regioni seguano un approccio "*bottom-up*" basato sull'"innovazione strutturale" o la "distruzione creativa Schumpeteriana" e promuovano adeguati e tempestivi cambiamenti organizzativi e non solo l'adozione delle tecnologie moderne <sup>[25]</sup>. È necessario

---

<sup>25</sup> Recentemente il Gruppo ha assunto il nuovo nome di Gruppo "A New Industrial Strategy" e ha



facilitare la partecipazione dal basso degli operatori privati e dei cittadini nella progettazione innanzitutto e quindi nella realizzazione dei progetti operativi e definire procedure innovative di “governance” multilivello nelle relazioni tra i diversi attori coinvolti, che riducano i tempi della fase di attuazione.

Interventi complessi come la ristrutturazione industriale di una grande impresa o la realizzazione di grandi progetti di riconversione produttiva o di espansione urbana o di riqualificazione ambientale richiedono nuovi tipi di istituzioni o “innovazioni istituzionali”. Sono necessari strumenti istituzionali ad hoc come le “società di scopo”, le “società miste” e le “cabine di regia” che sono molto più frequenti ed evoluti in altri paesi come gli USA e la Francia. Invece, gli strumenti di tipo dirigitico tradizionali in Italia, come i bandi di gara, impropriamente stabiliscono una sequenza temporale e una distinzione netta tra le responsabilità di pianificazione e quelle di attuazione e per questo sono superati o anacronistici in un’economia guidata dall’innovazione.

In particolare, il ruolo dello Stato è fondamentale nella promozione di nuove filiere industriali strategiche. Lo Stato dovrebbe svolgere investimenti iniziali su temi cruciali e prioritari, creando le infrastrutture cruciali e gli investimenti di base che renderanno fattibili gli investimenti privati complementari, che saranno stimolati dalla domanda crescente per i servizi considerati. Lo Stato deve individuare in quali settori/filiere è necessario fare investimenti e aumentare la produzione (e la sua efficienza) e creare nuova occupazione in linea con la domanda insoddisfatta e latente dei cittadini sia di beni privati che di beni pubblici o comuni. Tuttavia, è necessario agire non solo sul lato dell’offerta ma anche sul lato della domanda aggregata e la domanda dei singoli settori o sui bisogni dei consumatori-cittadini, ad esempio attraverso il credito, aumentando i livelli salariali, riducendo le imposte indirette e anche tramite l’espansione della spesa pubblica che genera maggiore occupazione e quindi l’aumento dei consumi privati. La politica industriale non deve solo utilizzare lo strumento degli aiuti finanziari alle imprese violando il presupposto della libera concorrenza, come

---

riassunto le sue proposte di politica economica in occasione delle elezioni politiche nazionali in un documento:

Cappellin, R., Ciciotti, E., Garofoli, G., Marelli (2022), *La strategia di politica economica e industriale per la nuova legislatura: un’alternativa alle politiche neoliberiste per uno sviluppo sostenibile e inclusivo*, Documento per le elezioni politiche nazionali 2022, 18 luglio 2022. Mimeo.

E quindi nelle successive elezioni regionali con un documento:

Gruppo “A New Industrial Strategy” (2022), *Una nuova strategia di sviluppo sostenibile nel territorio regionale, trainata dai bisogni dei cittadini e dalle competenze dei lavoratori*. Scritti di R. Biscardini, E. Battisti, R. Cappellin, E. Ciciotti, L. Consolati, F. Cortiana, F. Foti, G. Garofoli, G. Goggi, G. Longhi, P. Maranzano, E. Marelli, G. Menzaghi, O. Orlandoni, L. Pilotti, R. Romano. A cura di Riccardo Cappellin. Milano 9 febbraio 2023, Mimeo.

è indicato dalla corsa ai sussidi che sia l'Unione Europea che gli Stati Uniti intendono utilizzare per sviluppare singole tecnologie e le singole imprese, che sono i loro rispettivi "campioni nazionali". È invece necessario guidare o coordinare con lo strumento di grandi "programmi strategici" sia la domanda interna che l'offerta interna nel Paese e coinvolgere tutte le diverse imprese, istituzioni ed anche i singoli cittadini nei diversi settori e tecnologie che sono rilevanti per uno sviluppo ESG.

Una moderna "strategia industriale" regionale, nazionale e europea deve essere intesa come uno strumento di "governance" diversa dal modello dirigitico del "government" e dal modello liberistico del "free market". Essa deve mirare a guidare ("leadership") le decisioni dei managers delle imprese private e definire un quadro comune globale, che possa facilitare la compatibilità tra l'obiettivo dei profitti monetari delle singole imprese ("shareholder value") da un lato e gli interessi privati e i bisogni collettivi dei diversi "stakeholders" nella società.

Pertanto, la "strategia industriale" regionale, nazionale e europea deve creare il "quadro istituzionale" che assicuri un coordinamento strategico tra i diversi attori economici e sociali e orienti e favorisca il processo di "scoperta imprenditoriale" da parte delle imprese private verso nuove produzioni innovative.

In questa prospettiva, il Recovery Plan o il PNRR dovrebbe rappresentare una "riforma strutturale" tutta da sperimentare. Esso dovrebbe essere "riformismo" virtuoso che miri ad obiettivi ambiziosi di sviluppo, occupazione e sostenibilità e non all'obiettivo di tipo "neoliberista" della competitività di costo delle imprese levando i "lacci e laccioli" alle forze di mercato.

In conclusione, lo sviluppo economico di un'area locale e regionale e anche quello nazionale non è la semplice somma degli effetti di singole misure di spesa pubblica che beneficino singoli attori economici, ma deve affrontare il problema di come l'intervento pubblico tramite la spesa pubblica, ed anche tramite altri strumenti, come la politica industriale e i "programmi strategici" e integrati nei diversi ambiti riesca ad attivare una risposta interdependente e distribuita nel tempo dei diversi attori di una determinata comunità locale, di un dato settore o dell'economia nazionale strettamente integrata al suo interno e possa raggiungere obiettivi di tipo collettivo e non solo individuali e rafforzare il senso di appartenenza e di identità comune della comunità dei cittadini.