

LA STRATEGIA EUROPA 2020 E LA MARGINALITA' DEL MEZZOGIORNO

Vincenzo PROVENZANO¹

SOMMARIO

Il presente lavoro intende analizzare alcune ipotesi concernenti l'introduzione della nuova strategia Europa 2020 dell'Unione Europea, destinata ai Paesi membri, risposta operativa alla crisi economica attuale e preparare l'economia europea per il prossimo decennio. Gli obiettivi principali indicati sono quelli della coesione, dell'aumento dei livelli di produttività e occupazionali; a tal scopo si evidenziano alcune priorità sintetizzabili in una meccanismo complessivo di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. L'obiettivo del lavoro, è quello di analizzare se questi orientamenti nelle politiche regionali, siano in grado di rispondere alle criticità presenti nel Mezzogiorno d'Italia e non si corra invece il rischio, ancora una volta, di un parziale fallimento come già evidenziato nella Nuova Programmazione Regionale (NPR) applicata a partire dagli anni novanta in Italia e su cui oggi si discute nei termini di mancato sviluppo nel Mezzogiorno.

Nel lavoro è introdotto il concetto di utilità procedurale che al classico schema delle preferenze rivelate e della massimizzazione dei risultati sostituisce l'importanza delle procedure per il raggiungimento dei risultati.

La stessa lettura sul cosiddetto "scheletro socioeconomico" di un Mezzogiorno frammentato, assume una diversa dimensione se riletto in un'ottica di procedure in cui l'uso e impatto delle risorse finanziarie non sono disgiunte dalla presenza di istituzioni di qualità in grado di fare crescere i sistemi economici marginali.

¹ Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Scienze, Economiche, Aziendali e Finanziarie viale delle Scienze, 90128, Palermo, e-mail: vicpro@unipa.it.

Introduzione

L' introduzione della nuova strategia Europa 2020 dell'Unione Europea, destinata ai Paesi membri, intende rappresentare una risposta operativa alla crisi economica attuale e preparare l'economia europea per il prossimo decennio. Gli obiettivi principali indicati sono quelli della coesione, dell'aumento dei livelli di produttività e occupazionali. Nell'ambito, quindi, del proseguimento della strategia indicata negli Accordi di Lisbona del 2000, si intendono indicare azioni multilivello in cui le organizzazioni dell'UE, gli Stati membri, le autorità regionali e locali possano collaborare sulla base di un uso migliore delle risorse disponibili; a tal scopo si evidenziano alcune priorità sintetizzabili in un meccanismo complessivo di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Nel primo paragrafo è introdotta una breve analisi sul significato e importanza della Strategia Europa 2020 per l'Unione Europea a cui segue, nel secondo paragrafo, una descrizione su quella che è stata definita Nuova Programmazione Regionale (NPR) e del suo mancato decollo per la riduzione dei divari Nord-Sud in Italia. Nel terzo paragrafo, quindi, viene proposta una diversa chiave di lettura che addensa il rischio di un nuovo basso impatto della nuova Strategia europea indicata di qui al 2020 alla luce di alcune schematizzazioni proprie dell'economia procedurale che arricchisce il dibattito su come sia possibile evitare gli errori nel passato se non osservando alcuni aspetti riguardanti le procedure da parte delle istituzioni preposte alla loro applicazione. L'importanza delle istituzioni non è solo un processo di *governance* verticale o orizzontale ma racchiude elementi di capacità operativa nella risoluzione dei problemi a prescindere da qualsiasi presunto meccanismo di sussidiarietà.

1 L'istituzione Unione Europea e la strategie di sviluppo

Quanto l'Unione Europea rappresenti un'istituzione al cui interno le imprese e le famiglie sono in grado di operare e creare ricchezza? Un'ipotesi di lavoro parzialmente esplorata (Provenzano, 1994) è legata all'importanza di uno schema istituzionale per comprendere i divari Nord-Sud in Italia.

Il riferimento teorico della *Institutional Old School* di *Veblen Commons e Mitchell* si era rivelato utile in quanto le istituzioni forniscono la struttura di incentivi di una economia e dalla cui evoluzione dipendono i rendimenti economici di lungo periodo; le istituzioni, quindi, sinonimo di regole del gioco, norme di comportamento, modo in cui queste norme sono rispettate e che formano l'insieme di opportunità di una economia.

Un sistema economico, quindi, risponde e si adatta a secondo delle istituzioni ivi operanti. Se le istituzioni valorizzano le attività produttive allora le organizzazioni che ne derivano producono ricchezza e crescita economica. Se, invece, le istituzioni premiano la redistribuzione e il comportamento *rent-seeking*, le organizzazioni non creano ricchezza e l'economia non è in grado di crescere o di ridurre i divari nel lungo periodo.

Le istituzioni, quindi, definiscono e limitano il set delle scelte, poiché sono allo stesso tempo vincoli formali, regole e obblighi che determinano le regole del gioco. L'efficacia dell'obbligatorietà degli accordi tra gli agenti economici e la determinazione più importante dei rendimenti di lungo periodo dei sistemi economici.

L'Unione Europea, gli stati nazionali, le regioni sono tutte istituzioni di riferimento all'interno di una cornice in cui interagiscono una miriade di agenti economici e sociali, famiglie, imprese e organizzazioni di vario tipo e in questo ambito si intende analizzare la nuova Strategia di crescita Europa 2020 e la sua probabilità di successo.

1.1 La strategia Europa 2020

La denominazione Europa 2020 indica la strategia di crescita dell'Unione Europea per il periodo che va dal 2010 al 2020. Essa definisce gli obiettivi prioritari da perseguire e raggiungere, gli strumenti da utilizzare e il metodo di *governance* da adottare in questa decade.

Lo schema non è completamente nuovo. Le sfide che l'Unione Europea intende affrontare sono state già in parte individuate dalla Strategia di Lisbona del 2000. In particolare il confronto con i problemi della globalizzazione e delle interconnessione dei mercati, la sfida dell'innovazione, legata in particolare ai ritardi nell'introduzione e diffusione delle tecnologie dell'informazione e comunicazione; i cambiamenti in atto in campo energetico ed ambientale relativi ad un uso più efficiente e più sostenibile delle risorse. La mancanza di occupazione legata anche ai processi di invecchiamento della popolazione, alle difficoltà derivanti dall'inclusione sociale, alla crisi dei modelli di welfare e dell'ampio bacino della povertà. Tutti questi elementi erano già presenti e, dal disegno di Lisbona, un riferimento fondamentale è riflesso nella Decisione del Consiglio Europeo del 2006 sugli orientamenti strategici comunitari.

Le priorità indicate in tale documento si riferiscono rispettivamente al miglioramento di

attrattività delle città regioni e stati membri; lo sviluppo dell'innovazione, imprenditoria e l'economia della conoscenza *tout court* per la creazione di nuovi e migliori posti di lavoro. Particolarmente interessante è l'Obiettivo Strategico 2, diretto alla conoscenza e all'innovazione. È un orientamento essenziale poiché ha prefigurato alcune delle attuali criticità della crisi attuale, necessarie alla comprensione del cambiamento strutturale in atto e che recepisce alcune teorizzazioni di scuola neoschumpeteriana che si sono andate diffondendo negli ultimi anni.

Le priorità di interventi come la riduzione dei divari tecnologici che oggi in Europa sono più estesi di quelli reddituali e agiscono su diversi fronti come:

- La ricerca e lo sviluppo tecnologico.

A tal fine è necessario la creazione di poli d'innovazione, favorendo i processi di prossimità spaziale tra imprese e strutture di ricerca pubblica insieme alla creazione d'infrastrutture tecnologiche per lo sviluppo economico regionale.

- L'innovazione e l'imprenditorialità.

Questa linea programmatica ha come obiettivo la creazione di sistemi regionali d'innovazione dove le azioni pubbliche dovrebbero fare in modo che siano sfruttate appieno le energie potenziali tra istituzioni di ricerca pubbliche e private, secondo meccanismi di Partnership Pubblico Privato (PPP).

- La società dell'informazione per tutti per la diffusione delle tecnologie dell'informazione e l'aumento degli investimenti nelle infrastrutture, vere e proprie esternalità di rete.

Europa 2020, quindi, completa il ciclo decennale d'intervento iniziato con la Strategia di Lisbona con alcuni distinguo. Il disegno prende spunto dall'individuazione di alcuni limiti registrati fino al 2010 che, per quanto riguarda l'Italia, si possono indicare nella bassa capacità delle politiche regionali di attivare lo sviluppo e –in particolare- della riduzione dei divari Nord-Sud, caso unico nei Paesi economicamente avanzati, specialmente per la sua persistenza temporale. L'attuale scenario di cambiamento economico internazionale si riflette anche nel mercato del lavoro, con una disoccupazione elevata ancorata a un sistema produttivo le cui metriche di riferimento sono paragonabili quantitativamente ai dati dei primi anni novanta e che registrano un forte arretramento.

I Paesi europei, inoltre, hanno visto ampliare i propri compiti e interventi in uno scenario d'indebitamento di medio periodo difficilmente sostenibile; sono stati formulati a tal fine i Programmi Nazionali di Riforma, uno per ogni Paese, documenti nazionali per la stabilità macroeconomica, che si integrano nell'ambito delle nuove regole adottate dall'Unione

Europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri e che si legano alla Strategia 2020 dove sono evidenziate tre diversi stili di crescita:

- intelligente, basata sull'innovazione e la cultura;
- sostenibile, secondo un principio di efficienza allargata all'uso delle risorse;
- inclusiva in grado di creare occupazione all'interno di un nuovo schema di analisi in cui fenomeni come la povertà, il cambiamento demografico, il *welfare* territoriale e le politiche di genere siano inseriti in un approccio unitario: più occupazione e nuove e migliori attività lavorative.

Gli obiettivi sono correlati l'uno con l'altro, basti pensare, ad esempio, che migliorare e intervenire sul livello d'istruzione della popolazione più giovane dovrebbe contribuire all'aumento del tasso di occupazione; inoltre aumentare le spese in Ricerca & Sviluppo dovrebbe favorire gli investimenti in tecnologie più pulite che contribuiscono a migliorare lo status ambientale dello spazio europeo.

Per fare ciò è necessaria, però, una forte *leadership*, un impegno adeguato e un meccanismo di realizzazione efficace per modificare atteggiamenti e ottenere i risultati significativi.

Nonostante l'allargamento dell'UE a 27 Stati membri con caratteristiche differenti, la Commissione ha ritenuto che gli obiettivi indicati siano compatibile anche per gli Stati di nuova inclusione.

L'Italia ha in questo scenario criticità e divari interni molto forti e gli stessi obiettivi annunciati nel Programma Nazionale di Riforma del 2011 paiono ambiziosi, considerando i ritardi complessivi accumulati in questi anni. Prevedere di qui al 2020 un obiettivo specifico del 75% del tasso di attività per gli individui di età compresa tra 20 e 64 anni è una sfida per il mercato del lavoro italiano particolarmente difficile quando nel Mezzogiorno il dato è pari al 50,8% (Cfr. Tabella 1).

La *crescita sostenibile* si concretizza nello sviluppare nuovi processi e tecnologie, comprese quelle verdi, accelerare la diffusione delle reti intelligenti, sfruttare le reti su scala europea e aumentare i vantaggi competitivi delle nostre imprese, specie per quanto riguarda l'industria manifatturiera e le piccole e medie imprese (PMI).

Tabella 1 – Il mercato del lavoro in Italia 2009-2010

Aree geografiche	Tasso di Attività			Tasso di Occupazione			Tasso di disoccupazione		
	2009	2010	donne 2010	2009	2010	donne 2010	2009	2010	donne 2010
Nord Ovest	69,1	68,8	60,0	65,1	64,5	55,7	5,8	6,2	7,1
Nord Est	69,6	69,7	60,9	66,3	65,8	56,7	4,7	5,5	6,9
Centro	66,8	66,6	56,9	61,9	61,5	51,8	7,2	7,6	9,0
Sud	51,1	50,8	36,3	44,6	43,9	30,5	12,5	13,4	15,8
Italia	62,4	62,2	51,1	57,5	56,9	46,1	7,8	8,4	9,7

Fonte Banca d' Italia (2011)

L'Europa deve affrontare il disagio riguardante il fenomeno dei cambiamenti climatici, tramite la riduzione di sostanze inquinanti nell'atmosfera e l'uso di fonti energetiche alternative, l'energia pulita non contribuisce soltanto in ambito ambientale ma anche da un punto di vista economico; attuando questi obiettivi nel 2020 si arriverebbe ad un risparmio di oltre 60 miliardi in importazioni petrolifere e di gas.

Infine la crescita inclusiva si realizza nella partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze con una percentuale nella R&S del tre per cento sul Pil, combattere la povertà e modernizzare i mercati del lavoro. L'UE, dovrà intervenire soprattutto sul fronte della occupazione, quando i giovani e le donne sono le categorie che hanno subito la maggiore perdita dopo la crisi del 2008.

Inoltre bisognerà intervenire sulle competenze, da qui al 2020 saranno creati 16 milioni di posti altamente qualificati, mentre i posti scarsamente qualificati scenderanno di 12 milioni. L'allungamento della vita lavorativa presuppone anche la possibilità di acquisire e sviluppare nuove competenze durante tutto l'arco della vita.

La Strategia 2020 è legata- come prima indicato – ai Programmi Nazionale di Riforma che In Italia per il 2011 evidenzia nuove e vecchie criticità:

- Elevato debito pubblico;
- Bassa competitività delle imprese;
- Non elevato grado di concorrenza settoriale;

- Necessità di modernizzare il sistema di istruzione e di formazione;
- Carezza nei livelli di ricerca ed innovazione per la competitività;
- Rigidità del mercato del lavoro.

Conoscenza, ricerca ed innovazione sono naturalmente fattori chiave per la competitività del sistema. Le riforme che si stanno apportando al sistema di istruzione ed a quello universitario hanno come principi ispiratori la ridefinizione dell'intero sistema di formazione, adeguando i curriculum alle esigenze del mercato del lavoro, e contenendo la spesa.

Tutte le politiche messe in atto chiaramente dovranno considerare la struttura produttiva del Paese, basata prevalentemente su una prevalenza di piccole e medie imprese (PMI) ed esposta alle sfide sia della competizione globale di prezzo nelle produzioni dell'industria manifatturiera.

Al raggiungimento degli obiettivi del Programma contribuiscono gli interventi di politica regionale, programmati nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 e dei Programmi operativi cofinanziati dai Fondi Strutturali comunitari in larga misura già concentrati sui temi della strategia UE 2020. Il programma quadro di R&S e il programma per la competitività delle piccole e medie imprese (CIP) sono tra gli strumenti messi a disposizione dall'Unione Europea.

2 La Strategia Europa 2020 e le esperienze della Nuova Programmazione Regionale in Italia

Per potere indicare i probabili scenari dell'impatto di Europa 2020 sull'Italia è opportuno considerare quello che è accaduto nel Paese a partire dagli anni novanta per quella che è stata definita Nuova Programmazione Regionale (PNR) e che non sembra ad oggi avere contribuito a ridurre i differenziali economici e sociali Nord-Sud.

Cannari et al. (2009) indicano, infatti, che la bassa capacità di attivazione, attrazione e utilizzazione dei Fondi da parte del sistema economico meridionale sono da spiegare con la mancanza di fiducia e assenza o scarsa presenza di capitale sociale.

Gli autori si sono posti la domanda se esistono delle cause endogene che hanno accentuato le difficoltà della politica regionale nonostante sia aumentata nel tempo il livello di *governance* pubblica dei processi. L'enfasi sulla dimensione regionale, quale centro di governo degli interventi, pur in qualche misura necessaria, ha finito, però, per aumentare la conflittualità tra

i detentori dei singoli interessi in campo in presenza di una autorità nazionale forse non adeguatamente dotata di strumenti essenziali per indirizzare e privilegiare le ragioni complessive del bene collettivo. Si rimanda al lucido contributo di Cannari et al. (2009) per la disamina complessiva sulla PNR mentre in questa sede si ripercorrono alcuni elementi della discussione.

Per quanto riguarda le difficoltà incontrate dalla Nuova Politica Regionale, è importante considerare il riferimento all'eccessiva sopravvalutazione degli effetti benefici dei fattori di contesto locale previsti e di una sottovalutazione di quelli negativi. Su questi errori, parziali, però, pesa la storia delle politiche di sviluppo del Mezzogiorno specialmente dopo la fase finale, legata anch'essa ad un'altra crisi di sistema come quella del 1992, in cui si chiude la fase storica dell'intervento Straordinario per il Mezzogiorno.

Il passaggio a politiche *place based* in grado di creare esternalità di offerta non hanno considerato la debolezza delle istituzioni e del contesto civile operante nel Mezzogiorno in cui è oggettivamente difficile creare meccanismi di agglomerazione positiva così come postulato dalla Nuova Geografia Economica (Neg) a causa delle diverse dimensioni di mercato, della composizione strutturale del tessuto economico del Mezzogiorno e dei tempi necessari di evoluzione di tali processi.

Sono presenti, in sintesi, due teoremi non dimostrati e apparentemente discordanti per capire la difficoltà del disegno di politiche di sviluppo per il Mezzogiorno. Da un lato il fatto che le politiche regionali da sole siano in grado di ripristinare meccanismi di crescita sostenuta, dall'altro che il livello di successo è in funzione della capacità di politiche nazionali in grado di disegnare meccanismi che tengano conto delle differenze territoriali.

Il problema del coordinamento fra dimensione nazionale e territoriale della politica è di grande importanza, ed è riflesso, ad esempio, anche al sostegno all'innovazione e alla ricerca. Aiuti e agevolazioni lineari, quando applicati seguono la dislocazione dei settori innovativi sul territorio. Ne segue che, senza adeguati correttivi, una politica per l'innovazione conforme nel Paese non può che ampliare le asimmetrie territoriali.

Le esperienze ad oggi sono chiare. nel 2006 due strumenti importanti di agevolazione dell'innovazione tecnologica (FIT) e della ricerca (FAR) hanno finanziato molto di più il Centro Nord che il Sud per la diversa distribuzione territoriale dei centri di ricerca e delle competenze, confermando quindi lo status quo esistente.

Ovviamente esiste il problema della definizione delle priorità anche per evitare interventi eccessivamente spezzettati; per dato ammontare di risorse la frammentazione degli interventi fa sì che la disponibilità di fondi per ciascuna iniziativa tenda ad essere modesta, con la

conseguenza che anche i risultati saranno poco significativi.

I fattori della crescita richiedono tempi non brevi per avere risultati e la voglia di abbandonare strumenti già utilizzati, prima di avergli dato il tempo di operare compiutamente, ha effetti controproducenti in presenza di scelte attuative intrise di marketing politico legato all'immagine nel mostrare risultati immediati alla collettività.

Esistono, quindi problematiche inerenti a quelle che sono state definite come capacità di *governance* multilivello delle politiche di sviluppo e dei rischi e manomissioni presenti in una attuazione legata a istituzioni che possono anche essere contrapposte tra di loro nel portare a termine gli interventi nell'ambito delle rispettive responsabilità

La NPR avrebbe necessitato per il suo successo di una maggiore intensità di fiducia e di aumento di capitale sociale, proprio in un Mezzogiorno dove la fiducia si è ritenuta scarsamente presente. Ma è possibile anche, che la bassa capacità di attivazione, attrazione e utilizzazione di fondi del sistema meridionale, è il risultato della mancata comprensione di realtà economiche che hanno anche una loro marginalità di vantaggio, come un più basso grado di congestione e competitività presente in queste aree e che necessitano di una analisi spaziale e un grado di approfondimento su scala territoriale più fine. In altri termini, l'aderire passivamente a "valutazione predisposte in sede europea", pur nella loro ovvia praticità e uniformità di applicazione, finisce per esprimere filtri troppo stretti o anche troppo larghi per ottenere risultati significativi nella riduzione dei divari regionali.

Lo stesso meccanismo di premialità aggiuntiva previsto nella erogazione dei Fondi Strutturali può non trasmettere stimoli positivi per aree che vivono sensibilità attuative e dimensionali diverse.

Il problema, quindi, è di superare anche le diatribe politiche locali contro politiche nazionali o europee verso cui il dibattito sulla programmazione si è incentrato mentre ampliare l'ambito di analisi su procedure e istituzioni può rivelarsi proficuo.

3 L'utilità procedurale è utile per la comprensione dei divari in Italia ?

Nell'analisi del Mezzogiorno la mancata conoscenza dei meccanismi istituzionali di creazione e irrobustimento di capitale sociale, fa sì che spesso non si percepisce a fondo il legame intercorrente tra il vantaggio strumentale di un obiettivo da raggiungere e le procedure per arrivare ad esso.

Il Mezzogiorno necessita di un'ampia intensità di fiducia, laddove la fiducia è proprio il fattore ritenuto più scarsamente presente. Ma il problema è più complesso. Le persone non sono interessate solo ai risultati ma valutano anche le procedure che conducono ai risultati stessi. In altri termini, l'economia delle procedure o utilità procedurale secondo l'accezione di Frey (2004) sottolinea che nel processo di raggiungimento di un determinato risultato sono importanti le condizioni e i processi che conducono a tali esiti. L'orientamento al risultato si unisce, quindi, al beneficio derivante dalla utilizzazione dei processi insieme al loro grado di evoluzione. L'economia delle procedure, quindi, non è legata ad un risultato particolare ma alla correttezza delle procedure seguite nell'ambito del rispetto delle regole stabilite. Nell'economia del benessere basata sul risultato finale, manca un elemento essenziale per cui l'utilità che un soggetto ottiene può non dipendere dagli stati finali, ma dal modo in cui si arriva al risultato. La costruzione di un'opera pubblica può derivare da un classico finanziamento pubblico, esogeno, o il risultato finale di una contrattazione e collaborazione tra il settore pubblico e quello privato in grado anche di coinvolgere nella *partnership* altri soggetti.

L'utilità degli stati finali non può essere diversa nell'uno e nell'altro caso; tuttavia è accettabile che gli agenti economici preferiscano pervenire a determinati stati di natura attraverso un alto grado di esercizio della propria autonomia. Lo stesso fallimento di una politica regionale è diverso se è il risultato di uno schema adottato esogeneamente, oppure riflette errori e condivisioni effettuate a livello locale.

Tralasciando gli aspetti di soddisfazione personale e di autostima, non direttamente collegati in questo lavoro ma che indicano una costruzione di capitale sociale, l'aspetto fondamentale, e è dato dall'evoluzione delle istituzioni. L'utilità procedurale dipende da istituzioni positive che rispondono ai bisogni di autonomia, relazionalità e competenza. È importante quindi, enucleare quali sono i fattori capaci di rinforzare l'utilità procedurale.

Le istituzioni come fonti dello sviluppo, come indicato nel primo paragrafo e che spiegherebbero la persistenza del divario Nord- Sud in Italia.

Se è pur vero che Cannari et al. (2009) osservano che la "relativa inefficacia della NPR" è da imputare ad aspetti di natura implementativa, come anche osservato da Pigliaru nel commento al lavoro (Cannari, 2009), dall'altro, tal elemento corrisponde alla mancanza di istituzioni forti. Il legame gerarchico tra sviluppo economico industriale e miglioramento del contesto sociale di riferimento tiene in poca considerazione aspetti ed effetti che rischiano in negativo di ripetersi. Non si è di fronte alla necessità di una più elaborata teoria dei contratti nel disegnare forme di interazione capaci di risolvere asimmetrie informative ex ante per attuare

efficaci valutazioni ex post di politiche regionali vincolanti, ma semmai di superare un conformismo procedurale di un modello unico di sviluppo delle regioni europee.

Politiche europee lineari e quindi uguali per tutte le regioni, non possono che perpetuare le asimmetrie territoriali e i divari regionali se non legate ad una nuova cultura dell'*accountability*, di fiducia territoriale, intesa come passaggio intermedio e risultato finale per le regioni a bassa capacità di cambiamento.

4 Conclusioni

La nuova Strategia Europa 2020 è in grado di rispondere alle criticità presenti nel Mezzogiorno d'Italia o si corre il rischio, ancora una volta, di un parziale fallimento come già avvenuto per la Nuova Programmazione Regionale (NPR) applicata in Italia a partire dagli anni novanta e che si è rivelata deficitaria per lo sviluppo del Mezzogiorno?

Come è stato suggerito da diversi autori il livello di partecipazione, l'esistenza di un'effettiva società civile e la trasparenza dell'azione governativa, sono tutti fattori chiave che influenzano le performance. Come è lecito aspettarsi, l'effetto di tali fattori sarà inversamente proporzionale al livello di sviluppo socio-istituzionale dell'economia, ed il Mezzogiorno è stato storicamente caratterizzato da uno scheletro socio-economico tradizionale e frammentato. La europeizzazione delle politiche di sviluppo di cui la Strategia 2020 è l'ultimo chiaro esempio, apre nuovi scenari teorici e di politiche da applicare. Ma rimangono aperte alcune questioni di fondo per il Mezzogiorno.

Nel recente e primo numero della Rassegna Annuale sulla Crescita (2011) dell'Unione Europea sono chiaramente indicati accanto ai pregi delle politiche di stabilizzazione in via di attuazione dei Piani di Riforma Nazionale, la mancanza di elementi certi nel risolvere i problemi dei disequilibri europei legati alla crescita e la creazione di posti di lavoro. Gli stessi obiettivi nazionali annunciati e che dovrebbero confluire in quelli proposti dalla UE sembrano, in alcuni casi, irrealistici di qui al 2020 tanto che alcuni paesi si sono riservati la loro quantificazione.

Senza volere essere pessimisti sembra oggi difficile, prefigurare in pochi anni un Mezzogiorno economicamente robusto rispetto a quello attuale, se non assumendo una diversa dimensione istituzionale degli interventi in cui le risorse finanziarie sono obiettivi intermedi, all'interno di una logica di intervento strutturale per le aree periferiche.

Lo schema proposto di utilità procedurale applicata alle politiche regionali e in particolare alla nuova Strategia di crescita Europa 2020 è solo ad uno stato embrionale, ma che comincia ad

approfondire la dimensione delle istituzioni nei processi di cambiamento economico e di superamento delle ritardi delle aree marginali di cui non si comprendono appieno alcune specificità e su cui politiche regionali di tipo lineare e omogeneo possono non solo perpetuare i divari, ma anzi ampliarli e di cui sarebbe facile addossare l'inefficienza alle sole istituzioni locali.

Bibliografia

Banca d' Italia (2011), Bollettino Economico, n. 64, Roma, aprile

Cannari L., Magnani M. Pellegrini G., (2009), *Quali politiche per il Sud? Il ruolo delle politiche nazionali e regionali nell'ultimo decennio*, in Banca d'Italia, Mezzogiorno e politiche regionali, pagg. 673-734

Commission of the European Communities, (2005), *Lavorare insieme per la crescita e l'occupazione Il rilancio della strategia di Lisbona*, Comunicazione del Presidente Barroso d'intesa con il vicepresidente Verheugen, Bruxelles, 02.02.2005, COM (2005) 24

Commission of the European Communities, (2007) *Integrated guidelines for growth and jobs (2008—2010) including a Commission recommendation and a proposal for a Council decision*, Bruxelles, 11.12.2007 COM (2007) 80 of the regions3 final PART V

Commission of the European Communities, (2007) ,*Communication from the Commission to the European Parliament, the council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, Proposal for a Community Lisbon Programme 2008-2010*, 11.12.2007, COM(2007) 804 final

Commissione Europea, (2010), *Comunicazione della Commissione, EUROPA 2020 Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, Bruxelles, 3.3.2010 COM(2010) 2020

Commissione Europea, (2011) *Annual Growth Survey Annex 1 Progress Report on Europe 2020* Brussels, COM(2011) 11 - A1/2

Felice E. (2007), *Divari regionali e intervento pubblico*, Il Mulino, Bologna.

Frey B.S. - Benz M. – Stutzer A., (2002), “Introducing Procedural Utility: Not only What, but also How Matters”, Working Paper No. 129, Università di Zurigo.

OECD (2007), *Linking Regions and Central Governments: Contracts for Regional Development*, Paris.

Omiccioli, M. e Signorini, L.F. (2005), *Economie locali e competizione globale*, Il Mulino, Bologna

Provenzano, V., (1994), Millock, Olson e la rilettura istituzionale dei divari nel Mezzogiorno, in *Economia, Società e Istituzioni*, no.2 pp. 457-464

Rodik D. (2005), *Growth Strategies*, in Aghion P. e Durlauf S.N. (eds), in *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1, Elsevier, 2005.

Rosenstein-Rodan P. (1943), *Problems of Industrialization of Eastern and Southeastern Europe*, in *Economic Journal*, No. 52, pp. 202-11.

ABSTRACT

Europe 2020 is the European Union's growth strategy for the coming decade. In a changing world, policy makers want the EU to become a smart, sustainable and inclusive economy. These three mutually reinforcing priorities should help the European Union and the Member States deliver high levels of employment, productivity and social cohesion.

The main aim of this paper is to analyze whether those partially new guidelines in regional policies may be beneficial to reduce the *Mezzogiorno* socio-economic differentials. This question is important for *Southern* regions after a partial failure highlighted in the new regional policy (NRP) applied in Italy since the 1990s.

Procedural utility is introduced in the paper. According to Frey procedural utility means that people not value actual outcomes, i.e. the *what* but also the conditions and processes that leads to these outcomes. Procedural utility means that people may have preferences about *how* instrumental outcomes are generated. Procedures require good institutions and their lack in the Italian Southern regions may annul any planned growth strategy giving us insights on some potential drawbacks of these new European regional policies.