

Politiche di sviluppo alla prova: geografie della crisi

Le due crisi, l'una finanziaria l'altra economico-sanitaria, che l'Europa ha dovuto fronteggiare a partire dal 2008, stanno contribuendo a disegnare una nuova geografia europea dello sviluppo e dei sistemi territoriali. Le crisi hanno accentuato il dislivello tra le regioni europee rafforzando l'idea di uno spazio economico segnato da relazioni centro-periferia. Il diffondersi di uno spirito sovranista e antieuropeo, la Brexit, l'orientamento a ricentralizzare le funzioni di governance e le risorse, l'ulteriore declino economico di alcune aree già deboli: l'affermarsi di queste tendenze disgreganti e il crescente divario economico tra le comunità spingono a chiedersi se le politiche di coesione dell'Unione, che dovevano servire a colmare i gap di sviluppo tra le regioni, non stiano in realtà fallendo gli obiettivi di equità e integrazione. La stagione dello sviluppo locale, forse al suo epilogo, sta vivendo una fase critica anche a causa del trasferimento del baricentro decisionale dal livello locale ad altri livelli spaziali di governo. L'ulteriore indebolimento dei territori marginali richiede l'individuazione di nuovi obiettivi di sviluppo e l'adozione di nuove strategie locali che tuttavia la governance multilivello europea non sembra riesca ad assicurare. La questione investe anche il settore turistico, considerato dai territori, soprattutto se «periferici», uno dei più importanti driver di sviluppo dell'economia locale.

Development Policies Under Test: Geographies of the Crisis

The financial, economic and sanitary crisis that Europe has been enduring since 2008 are designing a new European geography of development and territorial systems. These crises have accentuated the gap between European regions, strengthening the idea of an economic space marked by center-periphery relations. The spread of a sovereign and anti-European spirit, Brexit, the tendency to centralize governance functions and resources, the further economic decline of some already weak areas: the emergence of these fragmenting trends and the growing economic gap between communities raise the question of whether the European Union's cohesion policies are actually failing the objectives of equity and integration rather than bridging the development gap between regions. The time of local development, perhaps at its epilogue, is experiencing a critical phase also due to the transfer of the decision focal point from the local level to other spatial levels of governance. The further weakening of the marginal territories requires the identification of new development objectives and the adoption of new local strategies that the European multilevel governance seems unable to ensure. The topic also affects the tourism sector, that is considered by the territories, especially if «peripheral», one of the most important development drivers of the local economy.

Politiques de développement à l'épreuve : géographies de la crise

Les deux crises, l'une financière, l'autre économique-sanitaire, auxquelles l'Europe doit faire face depuis 2008, contribuent à concevoir une nouvelle géographie européenne du développement et des systèmes territoriaux. Les crises ont accentué le décalage entre les régions européennes, renforçant l'idée d'un espace économique marqué par des relations centre-périphérie. La diffusion d'un esprit souverainiste et anti-européen, le Brexit, l'orientation vers la recentralisation des fonctions de gouvernance et des ressources, la poursuite du déclin économique de certaines régions déjà faibles: l'émergence de ces tendances en désintégration et le décalage économique croissant entre les communautés nous poussent à nous demander si les politiques de cohésion de l'Union, qui visaient à combler les écarts de développement entre les régions, n'échouent pas réellement aux objectifs d'équité et d'intégration. La saison du développement local, peut-être à sa fin, connaît une phase critique également en raison du transfert du centre de gravité décisionnel du niveau local vers d'autres niveaux spatiaux de gouvernance. La poursuite de l'affaiblissement des territoires marginaux nécessite l'identification de nouveaux objectifs de développement et l'adoption de nouvelles stratégies locales que la gouvernance européenne multiniveaux ne semble cependant pas pouvoir assurer. L'enjeu touche également le secteur du tourisme, considéré par les territoires, surtout s'ils sont « périphériques », l'un des plus importants moteurs de développement de l'économie locale.

Parole chiave: crisi, centro-periferia, coesione, territori, sviluppo locale

Keywords: crisis, centre-periphery, cohesion, territories, local development

Mots-clés : crise, centre-périphérie, cohésion, territoires, développement local

Girolamo Cusimano, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento Culture e Società – girolamo.cusimano@unipa.it

Maurizio Giannone, Università degli Studi di Palermo, Dipartimento di Scienze Economiche, Aziendali e Statistiche – maurizio.giannone@unipa.it

Nota: a Girolamo Cusimano vanno attribuiti i paragrafi 4 e 5, a Maurizio Giannone i paragrafi 1, 2 e 3.



1. Introduzione

A partire dal 2008 l'Europa ha dovuto fronteggiare due crisi economiche – quella scoppiata negli Stati Uniti per le vicende legate ai mutui *subprime* e l'altra, diffusasi a livello globale a causa del Covid-19 – i cui effetti hanno fatto impietosamente emergere il divario tra i livelli di sviluppo dei territori che le politiche di coesione dell'Unione Europea avrebbero dovuto colmare.

Le crisi economiche di questi anni, infatti, non hanno avuto un impatto uniforme su tutte le aree del continente. Ciò non dipende soltanto dal vigore con cui le perturbazioni – siano esse finanziarie, come quella del 2008, o economico-sanitarie, come nel caso dell'emergenza pandemica – si abbattono sulle organizzazioni e sui sistemi produttivi locali, ma anche dalla solidità delle strutture economico-relazionali che armano il territorio e che dovrebbero aiutare a reggere l'urto degli *shock* economici.

Le fratture economiche nello spazio europeo e il divario esistente tra le regioni sono criticità che dovrebbero essere risolte, o almeno mitigate, dalle politiche di coesione dall'Unione Europea, il cui obiettivo è quello di diminuire il ritardo di sviluppo delle aree meno favorite. In tale ottica la riduzione del *gap* economico tra regioni avanzate e regioni arretrate è un risultato che dovrebbe essere conseguito attraverso la territorializzazione delle politiche di sostegno allo sviluppo – intesa come coinvolgimento delle comunità locali nei processi decisionali convenzionalmente ascrivibili alla competenza dei livelli superiori di governo – e la conseguente canalizzazione di apposite risorse finanziarie verso determinati ambiti territoriali regionali o sub-regionali ritenuti economicamente deboli o non adeguatamente dotati di fattori di competitività.

A partire dal *Libro verde sulla coesione territoriale*, pubblicato nel 2008, e dal Trattato di Lisbona del 2009, il tema della territorialità ha cominciato a essere accostato ai fattori economici e sociali che condizionano lo sviluppo in Europa. In conseguenza dell'affermarsi del nuovo schema teorico, che considerava il contesto locale come una componente fondativa dello sviluppo, i *policy maker* europei hanno dovuto prestare maggiore attenzione a quella dimensione politico-identitaria che andava definendo nuove geografie di comunità sulla base delle istanze di progresso avanzate dalle popolazioni locali. Per adeguare le politiche di sviluppo alle aspettative dei territori, l'Unione Europea ha scelto un approccio che adatta gli interventi alle caratteristiche specifiche dei diversi

luoghi. L'approccio *place-based*, infatti, considera il rapporto tra istituzioni e geografia dei territori uno snodo cruciale nelle politiche di sviluppo, e per questo spinge perché l'azione pubblica di sostegno alla crescita trovi attuazione sulla base delle caratteristiche sociali, culturali e istituzionali di ogni specifico contesto geografico (Barca, 2009; Barca, McCann e Rodríguez-Pose, 2012).

L'approccio *place-based* è stato, e continua a essere, almeno ufficialmente, la «pietra angolare» del più recente orientamento dell'Unione Europea in materia di coesione e sviluppo su base regionale. Tuttavia non è chiaro se la filosofia di uno sviluppo ritagliato a misura di territorio continui a costituire realmente il timone delle politiche di coesione europee. Alcuni indirizzi recenti della Commissione Europea in materia di sviluppo regionale sembrano infatti mascherare propositi di pianificazione *soft* dello spazio europeo, i cui effetti possono osservarsi in una ricentralizzazione verticale delle funzioni e in uno spostamento degli investimenti dalla periferia verso il centro (Giannone, 2018).

Diversi fattori possono aver giocato a favore di una revisione delle politiche di sostegno alle aree più deboli. Oltre alle crisi economico-finanziarie, eventi che hanno determinato una ristrutturazione dei rapporti economici tra le regioni e il loro riposizionamento sul mercato globale, la Commissione Europea negli ultimi anni ha dovuto gestire almeno due processi politici che hanno contribuito a ridimensionare gli obiettivi di coesione e sviluppo fissati dall'Unione: l'opposizione all'integrazione europea da parte di alcune forze politiche populiste e la Brexit.

Le spinte centrifughe che scuotono l'architettura istituzionale dell'Unione non si manifestano con lo stesso vigore in tutti i Paesi membri e in tutte le regioni dell'Europa. In alcune aree del Vecchio Continente, infatti, là dove sono state applicate condizionalità molto rigide di rientro dai crediti erogati dall'Unione Europea o dove il declino economico e industriale ha lasciato maggiori ferite nel tessuto sociale, nelle aree rurali e nella provincia urbanizzata piuttosto che nelle grandi città, il dissenso verso l'integrazione europea si è concretizzato in un significativo quanto inaspettato sostegno ai partiti che esprimono posizioni anti-europeiste. Il risultato, secondo Lewis Dijkstra, Hugo Poelman e Andrés Rodríguez-Pose (2018), è una «geografia del malcontento» che incorpora e rappresenta ampie fasce della popolazione europea a prescindere dal profilo generazionale, educativo e sociale degli strati coinvolti, e che può essere ricomposta soltanto affrontando il



disagio dei territori rimasti indietro («places that don't matter», nel lessico dei tre autori, pp. 12 e seg.).

E così, dopo anni trascorsi a discutere di idee-forza e di sviluppo partecipato, a emancipare i progetti nati dal basso, a sperimentare metodologie per avere garantite pari opportunità e condizioni di competitività, per le regioni svantaggiate si apre un nuovo scenario segnato da crisi economiche, derive antieuropee e sussulti neo-centralisti, all'interno del quale occorre trovare una collocazione che non spinga i territori più deboli alla periferia del sistema. Gli indizi dell'ingresso in Europa di un nuovo metodo, più concentrato sui nodi spaziali ritenuti cruciali per lo sviluppo e meno sui territori, sono diversi. Svimez, per esempio, in un suo Quaderno del 2016, evidenzia «una preferenza dell'attuale Commissione per un diverso approccio alla spesa del bilancio Ue, più settoriale e meno territoriale» (Carabba, Padovani e Polverari, 2016, p. 10).

Già da qualche tempo le pratiche di sviluppo locale sembrano avere perso quella spinta propulsiva che aveva permesso – o fatto credere, in alcuni casi – ai territori marginali di riuscire ad affrancarsi da una condizione di arretratezza endemica e di potersi finalmente proiettare nel fitto reticolo della competizione globale. Siamo di fronte a una riorganizzazione – talvolta evidente, più spesso sottotraccia – dei sistemi territoriali dagli esiti complessi e non ancora definiti.

2. Gli spazi della crisi

Le crisi hanno accentuato i divari economici tra le regioni europee. E non importa se l'origine delle turbolenze porta a Paesi lontani, come nel caso della bolla speculativa americana del 2008 o del Covid-19 diffusosi nel mondo a partire dalla Cina. Inquadrandoli tali fenomeni in una prospettiva geografica, infatti, si può comprendere come la propagazione nel mondo degli effetti di crisi lontane possa essere considerata l'esito di un processo che vede allungare, e allo stesso tempo comprimere geograficamente, i nuovi spazi di contatto delle comunità economiche: da un lato i circuiti finanziari locali si delocalizzano perché le transazioni locali si agganciano ai *network* finanziari globali, mentre dall'altro le transazioni finanziarie globali si localizzano, cioè si ancorano a un luogo e alla sua rete locale di circuiti finanziari, con il risultato che ciò che si origina localmente può diffondersi globalmente (Martin, 2011).

La diffusione delle crisi economiche su scala

globale non è quindi una novità in quest'epoca di espansione dei *network* transterritoriali. Ma la propagazione reticolare delle crisi e il conseguente rischio di tenuta dei sistemi economici nazionali e regionali non sono gli unici problemi ad affliggere l'Europa in questo periodo di recessione. Infatti, guardando agli impatti spaziali delle crisi e agli esiti degli *shock* economici sui territori, si può osservare come gli squilibri tra le regioni europee non solo continuino a esistere, ma addirittura si siano accentuati, contrariamente a quanto ci si sarebbe dovuto aspettare per effetto delle politiche di coesione attuate dalla Commissione Europea e dalle sue strutture burocratiche.

Quello dell'aumento delle disparità tra le economie regionali in periodo di crisi, tra l'altro, è un fenomeno che riguarda non soltanto lo spazio europeo nel suo complesso, ma anche e soprattutto i singoli Paesi dove gli squilibri si manifestano in modo più stridente. In Italia, per esempio, anche in conseguenza della crisi economica del 2008, il divario tra le regioni del Centro-nord e quelle del Mezzogiorno negli ultimi anni si è andato accentuando a dispetto di ogni obiettivo di riequilibrio fissato dai governi nazionali e dalle politiche europee di coesione e sviluppo. La crisi, infatti, ha colpito indiscriminatamente tutto il territorio italiano, causando ovunque una riduzione degli investimenti e dell'occupazione; ma la strutturale scarsità di fattori competitivi del Mezzogiorno ha fatto sì che la crisi colpisse in misura molto maggiore le regioni del Sud, mentre quelle del Centro-nord si sono mostrate più reattive. Nel settore manifatturiero, per esempio, il valore aggiunto industriale delle regioni meridionali tra il 2007 e il 2011 è calato del 16% mentre nelle regioni centro-settentrionali la contrazione non ha superato il 10% (Banca d'Italia, 2013).

In Europa le aree che hanno meglio fronteggiato l'impatto della crisi del 2008 sono state quelle che rappresentano il nuovo cuore dello spazio economico del continente, oggi costituito da Germania, Polonia e da alcune regioni della Slovacchia e della Repubblica Ceca, mentre i Paesi che hanno sofferto più degli altri gli effetti dello *shock* economico sono quelli del Sud Europa – Italia, Spagna e Grecia – insieme all'Irlanda e alle Repubbliche baltiche (Crescenzi, Luca e Milio, 2016). L'accresciuta capacità competitiva dei Paesi dell'area centro-orientale conferma lo spostamento del baricentro economico europeo dai Paesi tradizionalmente considerati a economia avanzata del Centro-sud a quelli del blocco ex-sovietico, un fenomeno che prende le mosse dall'allargamento dell'Unione ai dieci Paesi dell'Est europeo



avvenuto nel 2004 (Brühlart, Crozet e Koenig, 2004), anche se i rapporti tra le diverse aree geoeconomiche continuano a essere condizionati dalle catene del valore tedesche.

La riconfigurazione dei rapporti mercantili tra gli Stati e le Regioni in Europa ha portato negli ultimi decenni alla creazione di due periferie: quella meridionale (PM), nella quale rientrano Spagna, Portogallo, Italia e Grecia, e quella orientale (PO), comprendente Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Ungheria (Celi, Ginzburg e altri, 2020). Ma l'evoluzione delle gerarchie territoriali tra le due macro-aree ha mutato lo scenario. La PM, che fino a qualche decennio fa immetteva nel mercato prodotti ad alta specializzazione, e quindi fortemente competitivi, ha perso importanti quote di mercato nel settore industriale a causa delle misure di austerità applicate durante la crisi del 2008, ed è diventata sempre più dipendente dai finanziamenti esteri; la PO, invece, ha rafforzato nel tempo il rapporto con la Germania rendendo disponibili per le imprese tedesche mano d'opera e merci a basso costo. Così la struttura dominante delle relazioni produttive europee oggi può essere identificata nella rete di relazioni commerciali che collega la Germania alla PO, a cui si aggiunge la Cina, un nuovo, grande mercato di sbocco per le esportazioni dell'industria tedesca (Celi, Ginzburg e altri, 2020).

Anche nel caso dell'emergenza sanitaria provocata dal Covid-19 sono state soprattutto le aree più deboli dell'Unione a soffrire degli effetti economici della crisi.

Nel documento di lavoro *Identifying Europe's Re-*

covery Needs, pubblicato nel maggio del 2020, la Commissione Europea disegna nel breve termine uno scenario sfavorevole per tutte le economie dei Paesi dell'Unione. Lo stesso documento evidenzia come gli effetti negativi della crisi possano variare nell'area europea a seconda della solidità e della resilienza del sistema economico di ciascun paese membro. In questo senso le economie maggiormente a rischio sono quelle i cui *asset* poggiano tradizionalmente sul turismo, su mercati di capitali poco sviluppati e su un sistema produttivo retto da piccole o piccolissime imprese. Di conseguenza la Commissione Europea è del parere che la crisi economica generata dal Covid-19 finirà col colpire soprattutto Grecia, Spagna, Italia e Croazia, facendo abbassare nel 2020 il PIL di questi Paesi del 9,5%, a fronte di una contrazione media su base europea del 6-7,5%. All'interno di questi Paesi, poi, l'impatto della crisi può subire variazioni sostanziali su scala regionale (European Commission, 2020).

3. Quali politiche per i territori?

Negli anni della crisi l'Unione Europea ha cercato di mitigare l'impatto delle recessioni economiche facendo leva su una massa consistente di risorse e investimenti.

Il ciclo di programmazione 2007-2013, che copre il periodo immediatamente successivo allo *shock* finanziario del 2008, ha canalizzato molti finanziamenti verso le regioni più deboli del Sud Europa (Portogallo, Spagna e Italia) e dell'area

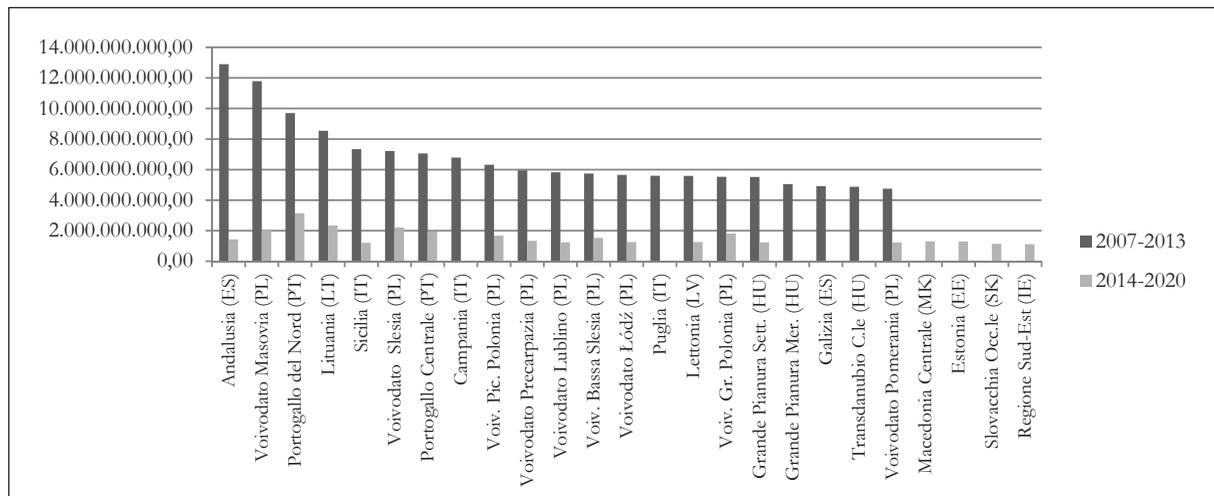


Fig. 1. Distribuzione regionale dei fondi SIE nei periodi di programmazione 2007-2013 e 2014-2020.

Fonte: nostra elaborazione su dati della Commissione Europea, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/Other/Historic-EU-payments-regionalised-and-modelled/tc55-7ysv> (ultimo accesso: 03.I.2021).



centro-orientale (soprattutto Polonia), oltre che verso alcune Repubbliche baltiche (Lituania e Lettonia). Nel ciclo successivo, e cioè in una fase matura della crisi, parte delle risorse è stata dirottata verso le regioni dell'Europa centro-orientale.

Il grafico della figura 1 riporta la localizzazione dei fondi strutturali e d'investimento europei (SIE) negli ultimi due cicli di programmazione – 2007-2013 e 2014-2020 – distinta per regioni (Stati membri e territori di livello NUTS 2). Poiché l'ultimo ciclo non si è ancora concluso, il quadro dei finanziamenti relativo a quest'ultimo periodo non può considerarsi definitivo; ma già si può osservare come nell'ultima fase della programmazione alcune regioni dell'Europa meridionale siano uscite dal gruppo dei territori che beneficiano di maggiori finanziamenti (la Galizia in Spagna, la Campania e la Puglia in Italia) o abbiano visto ridurre, anche in modo consistente, il volume delle risorse a disposizione (l'Andalusia in Spagna, la Sicilia in Italia).

Nella relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, presentata nel 2017 al Parlamento e al Consiglio dell'Unione, la Commissione Europea sottolinea come le disparità regionali abbiano cominciato a ridursi dopo la crisi del 2008 grazie a un incremento della produttività locale: secondo i tecnici della Commissione, infatti, tra il 2000 e il 2015 il PIL di molte aree meno sviluppate si è avvicinato alla media europea. Tuttavia, lo stesso documento evidenzia come, nel medesimo periodo, proprio le regioni europee con un PIL superiore alla media siano cresciute a un ritmo più sostenuto delle altre grazie alla presenza, in alcune parti del loro territorio, di fattori discreti di localizzazione (presenza di città di grandi dimensioni, concentrazione spaziale di servizi ad alto valore aggiunto, esistenza di infrastrutture e di centri specializzati in TIC eccetera) che garantiscono economie di agglomerazione.

Si tratta, in realtà, di condizioni di contesto che i territori periferici faticano a ricreare nelle proprie comunità e che le politiche di coesione dell'Unione avrebbero dovuto aiutare a realizzare. In Italia, per esempio, la riduzione del PIL delle regioni del Mezzogiorno, registrata a partire dal 2008, è stata doppia rispetto a quella delle regioni del Centro-nord, una differenza che ha avuto ripercussioni soprattutto negli investimenti, nell'occupazione e nella capacità produttiva (Celi, Ginzburg e altri, 2020).

Nel caso della crisi economica-sanitaria provocata dalla pandemia da Covid-19, la strategia dell'Unione Europea è stata quella di intervenire a sostegno dei Paesi membri con uno stanziamen-

to di circa 1.800 miliardi di euro da destinare alle iniziative per la ripresa e lo sviluppo in risposta all'emergenza pandemica. In linea con gli indirizzi delle politiche di coesione, all'interno del piano NextGenerationEU è stato costituito un fondo di assistenza ai territori d'Europa (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe – REACT-EU) con un *budget* di oltre 47 miliardi di euro.

Anche in questo caso l'orientamento della Commissione europea è stato quello di concentrare le risorse del fondo REACT-EU soprattutto nelle regioni svantaggiate dell'Unione, per cercare di attenuare gli effetti della crisi economico-sanitaria nei territori già penalizzati da criticità strutturali. Oltre il 60% dello stanziamento del fondo, infatti, è destinato ai Paesi dell'area meridionale – Portogallo, Spagna, Italia e Grecia – considerata in maggiore difficoltà.

Ma il ruolo che le regioni e le comunità locali giocheranno nella costruzione di una strategia territoriale di ricrescita post-Covid-19 potrebbe essere marginale:

However, it is unclear whether and how the territorial dimension of COVID-19 crisis impacts will be taken into consideration and what role local and regional differences and specificities will play in the design and implementation of the Facility. With the national governments being the main decision makers, the role of regions and cities in decision-making and implementation is expected to be limited [European Committee of the Regions, 2020, p. 76].

La mancanza di un coinvolgimento diretto delle rappresentanze locali nei processi decisionali che riguardano investimenti e sostegni alle imprese nei territori – anche se contestualizzata nel quadro di un'emergenza sanitaria, come nel caso degli strumenti messi in campo per fronteggiare la pandemia – mette in crisi l'identità delle politiche di coesione perché fa mancare un tassello cruciale nella gestione multilivello dei problemi collettivi. Lo scollamento tra istituzioni e territori, poi, diviene ancora più marcato se l'azione pubblica perde il contatto con i luoghi, se cioè non riesce a co-governare le dinamiche economiche locali né a interpretare i fattori non-economici che stanno alla base dell'organizzazione e dei cambiamenti dei sistemi territoriali. Come dimostra il fatto che in Europa, malgrado le politiche di coesione dell'Unione, le regioni che reggono meglio l'impatto della crisi continuano a essere quelle caratterizzate da fenomeni agglomerativi e da concentrazioni urbane, mentre le aree interne, i centri minori e gli spazi rurali arrancano. La mappa dello sviluppo in Europa poco si concilia,



quindi, con l'approccio *place-based* a cui la Commissione Europea dichiara di ispirarsi; in fondo i meccanismi del progresso economico nel continente non sembrano ancora essersi affrancati da quella concezione *spatially-blind* delle politiche di sviluppo che identifica nella capacità propulsiva delle aree in cui si concentrano le funzioni economiche e produttive di livello superiore il vero motore della crescita diffusa e del benessere economico.

Nonostante l'Unione Europea destini così tante risorse finanziarie alle regioni in *deficit* di sviluppo, la scarsa efficacia degli investimenti nelle aree svantaggiate resta un problema irrisolto. Si tratta di una contraddizione che dovrebbe far riflettere sulla funzione svolta dalle autorità statali, le quali, al proprio livello di responsabilità, dovrebbero gestire le risorse comunitarie in modo da favorire il riequilibrio tra le diverse aree del territorio nazionale. È un tema che sollevano Riccardo Crescenzi e Mara Giua nell'analizzare l'impatto economico delle politiche di coesione negli Stati dell'Unione. Nel loro studio – dal quale peraltro emerge che la Germania e il Regno Unito sono le nazioni nelle quali si sono registrati i migliori risultati delle politiche europee di coesione – il ruolo dello Stato appare fondamentale ai fini del riequilibrio spaziale della produttività e della ricchezza quando le politiche europee falliscono:

The evidence suggests that the place-based approach popularized by the Barca Report (Barca, 2009) needs to be balanced by new responsibilities and empowerment of individual member states. Some national models of intervention are indeed effective and impactful; others are not. Where performance is more disappointing, member states should take full responsibility and be empowered to act accordingly [Crescenzi e Giua, 2020, p. 11].

Un discorso analogo potrebbe essere fatto con riguardo all'efficienza della *governance* regionale e alle ricadute delle politiche di coesione nei contesti sub-regionali. Il fatto è che i processi di sviluppo locale vengono troppo spesso fatti coincidere con i processi di finanziarizzazione dei territori, senza tenere conto della complessità del rapporto dialogico – spesso fecondo, a volte anche conflittuale – che pone in relazione le istanze locali con le dinamiche globali e viceversa. Giuseppe De Rita e Aldo Bonomi, già diversi anni fa, citando l'esperienza dei Patti territoriali, mettevano in guardia dal privilegiare un rapporto tra istituzioni e reti locali dei soggetti fondato esclusivamente o prevalentemente su valori economici: «a fronte di un movimento sociale dispiegato, si è risposto con una logica politico-istituzionale segnata dal

vizio antico del ricondurre al centro l'intera esperienza riducendola a strumento di finanziarizzazione dello sviluppo locale» (1998, p. 46). Una politica di sviluppo incentrata sulla distribuzione di risorse finanziarie, tra l'altro, può facilmente innescare tra i territori una competizione per la conquista della *leadership* dei progetti e l'aggiudicazione dei fondi pubblici che, oltre ad ostacolare le relazioni tra le coalizioni locali, può spingere le comunità territoriali ad agire come *business communities* (Governa, 2014), svuotando il senso sociale del loro agire collettivo.

4. Il turismo e la crisi: prove di resilienza

Un terreno sul quale testare le effettive capacità armonizzatrici delle politiche europee di coesione è quello del turismo: un settore sul quale moltissime realtà locali hanno investito negli ultimi anni energie e risorse finanziarie, nella convinzione, forse alimentata nel tempo da troppa retorica territorialista, che creare ricchezza e benessere nelle comunità attraverso processi diretti di turisticizzazione dello spazio sia cosa facile. Com'è noto, le crisi che hanno investito negli ultimi anni l'Europa e il nostro Paese hanno avuto un impatto negativo non soltanto nel settore manifatturiero e nei sistemi produttivi primari, ma anche nelle *soft industries* come quelle culturali e del turismo. La pandemia da coronavirus e le misure introdotte per contrastarne la diffusione, in particolare, hanno ridotto a livello globale la mobilità delle persone e ridimensionato drasticamente il mercato dei viaggi.

Eppure, dopo il crollo finanziario del 2008, il turismo è stato tra i settori che avevano meglio reagito all'impatto della recessione. Anche se le crisi economiche possono comportare conseguenze strutturali ed effetti a lungo termine sulla competitività delle destinazioni turistiche (Perles-Ribes, Ramón-Rodríguez e altri, 2016), le attitudini resilienti del settore hanno permesso al mercato turistico di recuperare già nel 2010 il calo di arrivi registrato l'anno prima a causa allo *shock* finanziario globale (UNWTO, 2018). Ma in quel caso si era di fronte a una crisi provocata da politiche monetarie e strategie speculative che incidevano direttamente sulla domanda, e cioè sulle disponibilità finanziarie dei consumatori, i quali erano costretti a cambiare le abitudini – non a eliminarle – e a riallocare i propri *budget* per soddisfare momentaneamente altre necessità considerate primarie. La voglia di viaggiare sarebbe comunque ritornata e gli operatori turistici avrebbero potuto presentare



nuove proposte al mercato. I territori, non particolarmente penalizzati dallo *shock* finanziario, tranne che per ciò che riguarda l'accesso al credito alle imprese, avrebbero continuato a elaborare progetti di sviluppo e di accoglienza turistica. La Commissione Europea, per parte sua, avrebbe continuato a erogare risorse per lo sviluppo e la coesione, questa volta anche con l'obiettivo di far ripartire i consumi. L'European Economic Recovery Plan (EERP) varato nel dicembre del 2008, per esempio, era destinato proprio a rafforzare la domanda attraverso l'incremento del potere d'acquisto e l'adozione di misure di sostegno alle imprese e al mercato del lavoro (European Commission, 2009).

Ma nel caso della crisi causata dalla pandemia da Covid-19 la situazione appare diversa. Il sistema globale ha subito una caduta verticale, che ha travolto le imprese prima ancora dei consumatori. Nel turismo le limitazioni allo spostamento fisico delle persone hanno provocato una contrazione della domanda, ma soprattutto uno *shock* nei sistemi di offerta e nelle organizzazioni che producono e commercializzano servizi, spiazzati dal blocco del mercato. Questo cambiamento repentino di scenario impone ai territori la necessità di pensare a nuove strategie capaci di reagire alle spinte squilibranti della crisi. Una nuova prospettiva si apre alle realtà territoriali, soprattutto se «periferiche», che continuano a pensare al turismo come a un settore che può ancora offrire opportunità di sviluppo: quella di reclamare le prerogative di un ruolo che le politiche di coesione e sviluppo sembrano ancora non voler riconoscere, e di riprogettare i modelli di fruizione delle risorse di cui sono dotate.

Ma l'enfasi posta sugli strumenti finanziari della programmazione europea può produrre l'effetto di disallineare le politiche pubbliche dalle reali esigenze di un determinato luogo e della sua comunità.

Durante le fasi di crisi, gli interventi della Commissione Europea in materia di turismo si sono concentrati sugli aiuti economici alle imprese e sulle misure di sostegno al mercato del lavoro piuttosto che sul rafforzamento dei modelli auto-sostenibili di sviluppo territoriale. Anche in questo caso, così come per altri comparti produttivi, l'approccio delle politiche di coesione dell'Unione Europea al settore turistico mostra i limiti di una visione sostanzialmente economicistica dello sviluppo locale, che privilegia la spesa («spendere, e soprattutto velocemente» è l'imperativo degli apparati pubblici responsabili dei fondi strutturali) rispetto ai processi partecipativi ed al be-

nessere delle comunità. Lo dimostra il fatto, per esempio, che la sezione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dedicata al turismo (*Turismo 4.0*) si concentri quasi esclusivamente sull'aumento dell'attrattività delle destinazioni e sul rafforzamento della competitività delle imprese piuttosto che sulla qualità delle relazioni tra flussi e luoghi e sul progredire di un'azione territoriale autonoma.

Ora qualche speranza di ripresa delle economie dei Paesi dell'Unione Europea viene proprio dal ritorno della voglia di viaggiare e dal recupero, lento ma progressivo, di quote di mercato turistico, soprattutto domestico. Anche per effetto della crisi, oggi si fa un gran parlare di turismo lento e di prossimità, di riscoperta dei territori, di esperienze turistiche autentiche e di viaggi a «impatto zero». Bisognerebbe però capire se e quanta enfasi retorica c'è dietro questi nuovi modelli di consumo e quanta volontà di cambiamento, invece, porta con sé il dover fronteggiare questa nuova, grande e difficile sfida. E inoltre bisognerebbe interrogarsi su quanto è grande la distanza tra l'idea che gli attori locali hanno del loro essere comunità territoriale (e quindi anche turistica) e l'immagine che i decisori politici ed i tecnici costruiscono di quel determinato luogo nel momento in cui pianificano i loro interventi. Anche e soprattutto in tempi di crisi.

5. Epilogo

Dialettiche del centro e della periferia, un nodo gordiano che non riusciamo a sciogliere, una trappola di rimandi e intrichi. Come uscirne? Con un'evasione nelle infinite strategie della letteratura. Il mistico e scrittore Arthur Machen così nel suo *The London Adventure* del 1924:

Ricordai il racconto di Henry James [...]: è la storia di un uomo di lettere che ha pubblicato molti romanzi e che apprende con una certa perplessità, che uno dei suoi lettori non si è accorto che sono tutti variazioni di uno stesso tema e che li percorre un unico disegno, simile al disegno di un arazzo orientale. Se non mi inganno, il romanziere muore senza aver svelato il segreto e la storia si conclude in un modo molto delicato, lasciandoci con il lettore, che ci si dà da intendere, si consacrerà a scoprire quel ripetuto disegno, nascosto in molti volumi [Borges e Casares, 2020, p. 96].

Lo sviluppo dei territori, un libro, molti libri e narrazioni del pensiero e dell'azione umana sullo spazio degli uomini, dei popoli delle nazioni, del mondo. Qui gli scrittori sono molti, ma articolano



lo stesso tema e i lettori li moltiplicano all'infinito, e la trama resta lì, nascosta come in un arazzo di cui si scorge solo il recto, perché la trama si cela nel verso. Così nella carta geografica che delle trame dell'umano è un disegno bidimensionale mentre il mondo che rappresenta è più che tridimensionale. Siamo condannati a non capirne mai la vastità e la complessità? Dobbiamo girare il foglio ma non basterà, forse non potremo mai vedere i due lati simultaneamente. Comunque abbiamo tentato di indagare ciò che sta tra recto e verso, sottile diaframma spesso quanto non riusciamo a comprendere. Al lettore il compito di accompagnarci nel viaggio della conoscenza.

Riferimenti bibliografici e sitografici

- Banca d'Italia (2013), *L'industria meridionale e la crisi*, in «Questioni di Economia e Finanza», Occasional Papers, 194.
- Barca Fabrizio (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, Brussels, European Commission, https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf (ultimo accesso: 3.I.2021).
- Barca Fabrizio, Philip McCann e Andrés Rodríguez-Pose (2012), *The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches*, in «Journal of Regional Science», 52, 1, pp. 134-152.
- Borges Jorge Luis e Adolfo Bioy Casares (2020), *Racconti brevi e straordinari*, Milano, Adelphi.
- Brühlhart Marius, Matthieu Crozet e Pamina Koenig-Soubeyran (2004), *Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential*, in «The World Economy», 27, 6, pp. 853-875.
- Carabba Manin, Riccardo Padovani e Laura Polverari (2016), *Le politiche di coesione in Europa tra austerità e nuove sfide. Introduzione al volume*, in «Quaderno SVIMEZ», 47, pp. 9-12, http://lnx.svimez.info/svimez/wp-content/uploads/quaderni_pdf/quaderno_47.pdf (ultimo accesso: 3.I.2021).
- Celi Giuseppe, Andrea Ginzburg, Dario Guarascio e Annamaria Simonazzi (2020), *Una Unione divisiva. Una prospettiva centro-periferia della crisi europea*, Bologna, Il Mulino.
- Commissione europea (2017), *La mia regione, la mia Europa, il nostro futuro: settima relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale. Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni*, Bruxelles, Commissione Europea, https://ec.europa.eu/regional_policy/it/information/publications/communications/2017/my-region-my-europe-our-future-the-seventh-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion (ultimo accesso: 3.I.2021).
- Conte Andrea, Patrizio Lecca, Stylianos Sakkas e Simone Salotti (2020), *The Territorial Economic Impact of COVID-19 in the EU. A RHOMOLO Analysis*, JRC Policy Insights, Commissione Europea, <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc121261.pdf> (ultimo accesso: 3.I.2020).
- Crescenzi Riccardo e Mara Giua (2020), *One or Many Cohesion Policies of the European Union? On the Differential Economic Impacts of Cohesion Policy Across Member States*, in «Regional Studies», 54, 1, pp. 10-20.
- Crescenzi Riccardo, Davide Luca e Simona Milio (2016), *The Geography of the Economic Crisis in Europe: National Macroeconomic Conditions, Regional Structural Factors and Short Term Economic Performance*, in «Cambridge Journal of Regions, Economy and Society», 9, 1, pp. 13-32.
- De Rita Giuseppe e Aldo Bonomi (1998), *Manifesto per lo sviluppo locale. Dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Dijkstra Lewis, Hugo Poelman e Andrés Rodríguez-Pose (2018), *The Geography of EU Discontent*, WP 12/2018, European Union, Working Papers, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/2018_02_geog_discontent.pdf (ultimo accesso: 3.I.2021).
- European Commission (2009), *Economic Crisis in Europe: Causes, Consequences and Responses*, in «European Economy», 7, https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/external_publishers/ex_pub3_en.htm (ultimo accesso: 3.I.2021).
- European Commission (2020), *Identifying Europe's Recovery Needs*, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/assessment_of_economic_and_investment_needs.pdf (ultimo accesso: 3.I.2021).
- European Committee of the Regions (2020), *Potential Impacts of COVID-19 on Regions and Cities of the EU*, <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/80e3d95c-12ad-11eb-9a54-01aa75ed71a1> (ultimo accesso: 3.I.2021).
- Governa Francesca (2014), *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
- Martin Ron (2011), *The Local Geographies of the Financial Crisis: From the Housing Bubble to Economic Recession and Beyond*, in «Journal of Economic Geography», 11, pp. 587-618.
- Perles-Ribes José Francisco, Ana Belén Ramón-Rodríguez, Martín Sevilla-Jiménez e Antonio Rubia (2016), *The Effects of Economic Crises on Tourism Success: An Integrated Model*, in «Tourism Economics», 22, 2, pp. 417-447.
- World Tourism Organization (2018), *European Union Tourism Trends*, Madrid, UNWTO, <https://www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419470> (ultimo accesso: 16.I.2021).

