

L'identificazione delle priorità nelle politiche di competitività regionale: un'analisi per la Lombardia con il Regional Competitiveness Index

di

Antonio Dal Bianco, Polis Lombardia

Ugo Fratesi, Politecnico di Milano

(i) Introduzione e obiettivi

Il concetto di competitività regionale è importante dal punto di vista concettuale ma lo è ancora di più da quello di policy. Nato infatti a livello di impresa, si è subito diffuso a livello nazionale e poi a livello regionale e urbano. In particolare, la competitività risulta importante per le regioni in quanto non si applicano a tale scala le teorie del vantaggio comparato e il rischio per le regioni poco competitive è quello della dipendenza o della desertificazione (Camagni, 2002).

Il concetto di competitività a livello regionale resta in realtà piuttosto sfaccettato, con molte definizioni e teorizzazioni non del tutto consistenti (Bristow, 2005) ma al tempo stesso è foriero di elementi utili all'analisi dell'andamento economico delle regioni, come mostrato in Huggins & Thompson (2017).

Nell'ambito di un progetto congiunto tra il Politecnico di Milano e Polis-Lombardia, ci si è chiesti quali priorità possano essere individuate nelle politiche regionali a partire dall'analisi della situazione competitiva di una regione, nel caso specifico la Lombardia.

La competitività è infatti un elemento centrale delle strategie della programmazione comunitaria 2014-2020, dove essa gioca un ruolo importante all'interno degli Obiettivi Tematici 1, 2 e 3.

In particolare, all'interno dell'Obiettivo Tematico 1, nel 2014-2020 si era aggiunto, come condizionalità, lo sviluppo delle strategie di specializzazione intelligente (*Smart Specialisation Strategy*, S3), che nei regolamenti comunitari sono indicate come "le strategie di innovazione nazionali o regionali che definiscono le priorità allo scopo di creare un vantaggio competitivo sviluppando i loro punti di forza in materia di ricerca e innovazione e accordandoli alle esigenze imprenditoriali, al fine di rispondere alle opportunità emergenti e gli sviluppi del mercato in modo coerente, evitando nel contempo la duplicazione e la frammentazione degli sforzi" (L 347/338 IT Gazzetta ufficiale dell'Unione europea 20.12.2013).

Inoltre, si è evidenziato come nel caso della Lombardia le politiche per la competitività hanno giocato un ruolo nella resilienza a una scala territoriale fine (Dal Bianco & Fratesi, 2020).

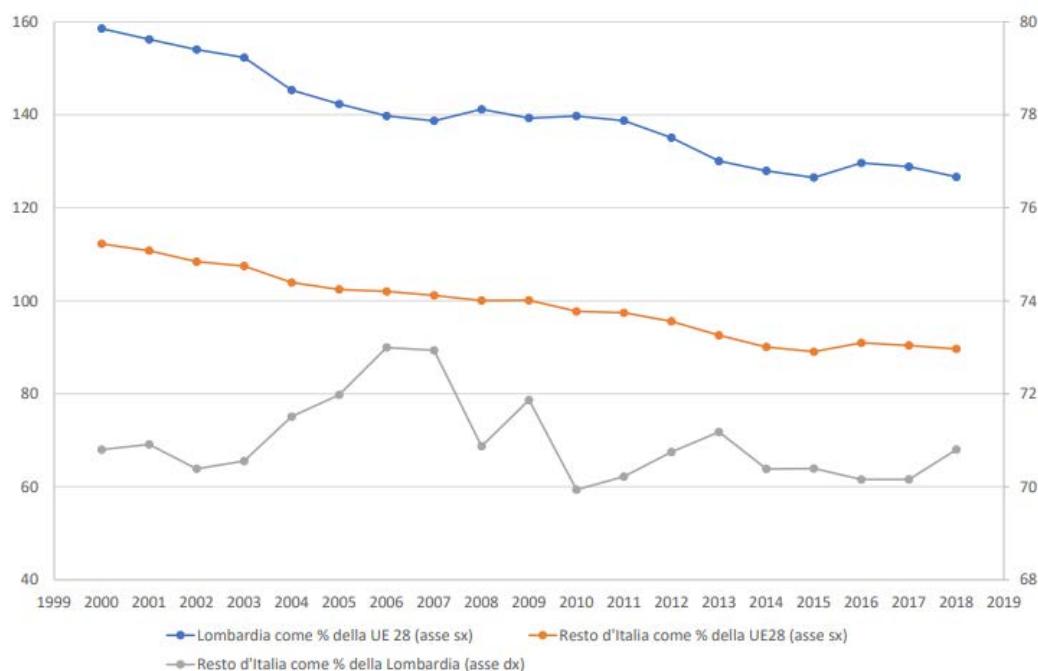
Nella nuova programmazione, che vedrà la riduzione da 11 a 5 Obiettivi Strategici, la competitività continuerà ad avere un ruolo importante, soprattutto nell'obiettivo 1 "un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa".

(ii) Il trend macroeconomico regionale

La competitività è un concetto comparato e un cattivo andamento della performance macroeconomica relativa indica la probabile presenza di problemi nella struttura o nella dinamica competitiva di una regione.

La figura 1 mostra quindi l'andamento del PIL pro capite in parità di potere d'acquisto in termini relativi, utilizzando la media della Unione europea a 28 paesi (1) come benchmark.

Figura 1: PIL pro capite in parità di potere d'acquisto: Lombardia resto d'Italia in percentuale della UE 28



Fonte: ns. elaborazioni su dati Eurostat

Come noto la Lombardia è ai vertici della classifica italiana delle regioni per prodotto interno lordo pro capite e significativamente al di sopra della media europea. Al tempo stesso, però, la tendenza di lungo periodo è in calo: il livello della Lombardia rimane nel 2018 ancora oltre il 125% del PIL pro capite europeo ma il livello di partenza era molto più alto, rasentando nel 2000 il 160%.

Per evidenziare se tale effetto è esclusivamente dovuto all'andamento della Lombardia o è un effetto che colpisce l'Italia nel suo complesso, è stato rappresentato nello stesso grafico l'andamento del resto d'Italia (escludendo quindi la Lombardia in quanto essa costituisce da sola una parte significativa dell'economia del paese). Si evince che anche il

resto d'Italia ha ridotto significativamente il suo livello di PIL pro capite in parità di potere d'acquisto rispetto alla UE ed è passato da un valore superiore al 110% a un valore significativamente al di sotto della media, inferiore al 90%.

Sia per la Lombardia che per il resto d'Italia il calo relativo sembra avere rallentato o essersi addirittura arrestato negli ultimi anni precedenti la crisi Covid-19.

Per evidenziare quale delle due parti del paese abbia subito di più il declino, la Figura 1 rappresenta anche il livello del PIL pro capite del resto d'Italia in percentuale di quello della Lombardia. Si nota come tale livello si sia mantenuto pressoché costante nel tempo con valori attorno al 70%, anche se con un lieve recupero del resto d'Italia prima della crisi del 2007-2008, poi vanificato dopo di essa.

E' quindi possibile dedurre che la Lombardia non costituisce un'entità a sé stante rispetto al resto del paese, ma che le due unità spaziali vanno di pari passo con le seguenti spiegazioni possibili:

- i fenomeni (principalmente esterni) che agiscono sul paese e sulla regione sono gli stessi;
- l'andamento complessivo è dovuto alle dinamiche nazionali;
- le interazioni tra Lombardia e resto d'Italia sono così significative che i due andamenti sono tra di loro fortemente collegati.

(iii) Il Regional Competitiveness Index

Per l'analisi che individui le priorità di intervento, è stato utilizzato il *Regional Competitiveness Index* (RCI). Esso costituisce la più nota ed utilizzata misurazione della competitività a livello regionale in Europa. La prima edizione risale al 2010, poi ne sono seguite altre 3 a distanza di 3 anni l'una dall'altra nel 2013, 2016 e 2019 (Annoni, Dijkstra, & Gargano, 2017; Annoni & Kozovska, 2010; Dijkstra & Annoni, 2019).

La costruzione dell'indice avviene sulla base di una definizione di competitività regionale piuttosto ampia, la seguente: "*Regional competitiveness is the ability of a region to offer an attractive and sustainable environment for firms and residents to live and work.*" (Dijkstra & Annoni, 2019)

La metodologia utilizzata per calcolare questo indice e la teoria sottostante sono rimaste le stesse nel tempo per cui questo indice è, con un buon livello di approssimazione, comparabile nelle varie edizioni, anche se i singoli indicatori utilizzati per computare gli indici hanno subito lievi modifiche nel tempo.

Inoltre, l'indice è standardizzato in modo che valori superiori alla media UE assumano valore positivo e inferiori alla media un valore negativo.

L'indice si compone a partire da un grande numero di indicatori nell'ordine di varie decine (69 nella prima edizione, 74 nell'ultima edizione) che poi vengono aggregati con metodologie statistiche in 11 ambiti principali, detti "pilastri" i quali, a loro volta, vengono poi condensati in tre sottoindici e in un indice principale. L'aggregazione degli indici avviene con pesi diversi a seconda del tipo di regione, a causa della considerazione teorica che gli elementi di competitività dipendono dal grado di sviluppo regionale.

(iv) Le priorità di intervento

Di fronte a un andamento macroeconomico di declino relativo, al fine di evidenziare in quali aspetti la struttura competitiva della regione abbisogni maggiormente di intervento, è stato quindi studiato l'andamento della regione nei vari pilastri del Regional Competitiveness Index a partire dalla prima edizione.

Per fare questo, sono state utilizzate tre assunzioni concettuali:

- Sono problematici quei pilastri nei quali la situazione è al di sotto della media europea e quelli nei quali, pur partendo da una situazione migliore della media, il trend è negativo.
- E' importante mantenere una situazione il più possibile positiva in tutti i pilastri, per avere un bilanciamento della struttura competitiva regionale.
- Sono fuori dalla portata delle politiche regionali quei pilastri che riguardano indicatori macroeconomici sui quali può solo intervenire il governo nazionale.

In particolare, la seconda assunzione segue le idee sviluppate nella letteratura di scienze regionali che ha evidenziato che una struttura territoriale e di policy bilanciata è più positiva per la crescita regionale rispetto ad una sbilanciata verso alcuni asset e quindi povera in altri (Camagni, 2009; Crescenzi, Fratesi, & Monastiriotis, 2017; Di Cataldo & Monastiriotis, 2020; Fratesi & Perucca, 2019; Rodríguez-Pose & Wilkie, 2019).

La Figura 2 mostra quindi, su un asse in quali aspetti la Lombardia è più forte o più debole della media europea e, sull'altro, in quali aspetti il suo trend relativo è in tendenziale calo o in tendenziale crescita. In questo modo, è quindi possibile andare ad evidenziare aspetti in cui un intervento è necessario, evidenziate in colori tendenti al rosso, o non è necessario, evidenziate con colori tendenti al verde.

Figura 2: Situazione e andamento della struttura competitiva lombarda: una sintesi

		Andamento relativo degli indicatori RCI		
		In tendenziale calo	Sostanzialmente stabile	In tendenziale crescita
Situazione regionale nell'edizione 2019 del RCI	Sopra la media UE	• Infrastructure • Business Sophistication	• Health • Market Size	
	Attorno alla media UE	• Labor Market Efficiency	• Innovation	
	Sotto la media UE	• <i>Macroeconomic stability (country level)</i>	• Institutions • Higher Education and skills	• Technological Readiness • <i>Basic Education (country level)</i>

Fonte: ns. elaborazioni su dati del Regional Competitiveness Index.

Partendo dalle situazioni positive, quelle in alto a destra, sono alti e stabili gli indicatori relativi per quello che riguarda la dimensione del mercato e la salute, nei quali quindi non dovrebbe essere necessario intervenire, salvo i vari aggiustamenti legati alla crisi Covid-19.

E' poi buona, ma in peggioramento relativo, la situazione per quello che riguarda business sophistication e infrastrutture, ambiti nei quali la parte del vantaggio competitivo della Lombardia si sta erodendo. In questo caso possono essere necessari interventi al fine di interrompere questa perdita di vantaggio competitivo. La situazione degli indicatori di innovazione è invece stabile e attorno alla media UE, una condizione non sufficiente a fornire un vantaggio competitivo.

Per quanto riguarda la technological readiness, la Lombardia si colloca in una situazione di svantaggio relativo, ma i suoi indicatori sembrano essere in miglioramento.

Due pilastri sono calcolati a livello nazionale e in entrambi la regione sconta una situazione nazionale peggiore rispetto a quella del resto dell'Europa. Nel primo di essi, la qualità dell'educazione gli indicatori sono raccolti da statistiche a livello nazionale ma sembra esserci un ruolo potenziale per le politiche regionali (2). La situazione in questo caso appare però essere in miglioramento relativo.

Il principale condizionamento nazionale che la regione sconta è quello della stabilità macroeconomica. Qui non solo il valore è al di sotto della media europea, ma il trend tra le varie edizioni del RCI è negativo, frutto del deterioramento della situazione macroeconomica del paese. Se è vero che la regione più grande del paese, in un'ottica generativa, può e deve avere un ruolo di traino sul paese stesso, è anche vero che le competenze macroeconomiche sono saldamente in mano allo stato centrale e non è possibile intervenire su di esse a livello regionale.

Ci sono tre pilastri regionali nei quali invece la regione avrebbe bisogno di migliorare la situazione. Innanzitutto, essa si trova ad essere simile alla media europea ma con valori in declino relativo per quanto riguarda l'efficienza del mercato del lavoro (3).

Per quanto riguarda le istituzioni (4) e l'educazione di alto livello e skills (5), invece, i valori sono sostanzialmente stabili ma al di sotto della media UE, per cui sono utili e necessarie politiche regionali che vadano ad incidere e a migliorare la situazione in questi aspetti.

Dei diversi aspetti di fragilità considerati nell'analisi del Regional Competitiveness Index, la formazione delle giovani generazioni e la lotta alla dispersione scolastica rappresentano l'aspetto cui il governo regionale ha prestato maggiore attenzione in questi anni, anche in risposta alla crescita del numero dei giovani NEET e al conseguente aumento delle disparità generazionali che rischia di minare il modello stesso di sviluppo sociale della Lombardia.

Un importante pilastro della riduzione della dispersione scolastica tra i giovani è il consolidamento dei percorsi di istruzione professionale che per la prima volta in Italia con la l.r. 30/2015 ha reso obbligatoria l'alternanza scuola-lavoro, consentendo così ai giovani di acquisire un titolo di istruzione e formazione professionale e al tempo stesso di accedere al mercato del lavoro. In parallelo Regione Lombardia sta investendo sui percorsi di Istruzione Tecnica Superiore (ITS), alternativi alla formazione universitaria e caratterizzati dall'elevata specializzazione tecnologica e dall'applicazione del modello di alternanza scuola-lavoro, in forte connessione tra mondo scolastico/universitario, mondo del lavoro e territorio.

I numeri incoraggianti fatti registrare in questi anni in termini di iscritti e corsi attivati di ITS, sebbene ancora sottodimensionati rispetto alla domanda potenziale del

sistema produttivo lombardo, indicano che la direzione intrapresa per aumentare le competenze delle giovani generazioni è quella giusta e potrà concorrere nel medio lungo periodo anche a ridurre l'inefficienza del mercato del lavoro.

Riferimenti bibliografici

- Annoni P., Dijkstra L., Gargano L. (2017), The EU Regional Competitiveness Index 2016, *Regional and Urban Policy Working Papers*, 2, <https://doi.org/10.2776/94425>
- Annoni P., Kozovska K. (2010), EU Regional Competitiveness Index 2010, *Ispira: European Commission, Joint Research Centre*, <https://doi.org/10.2788/88040>
- Bristow G. (2005), Everyone's a 'winner': Problematising the discourse of regional competitiveness, *Journal of Economic Geography*, 5: 285–304. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbh063>
- Camagni R. (2002), On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?, *Urban Studies*, 39, 13: 2395–2411. <https://doi.org/10.1080/0042098022000027022>
- Camagni R. (2009), Territorial capital and regional development, in Capello R., Nijkamp P. (eds.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Crescenzi R., Fratesi U., Monastiriotis V. (2017), The EU Cohesion Policy and the factors conditioning success and failure: Evidence from 15 regions, *Regions Magazine*, 305, 1: 4-7. <https://doi.org/10.1080/13673882.2017.11868994>
- Dal Bianco A., Fratesi U. (2020), Territorial resilience and competitiveness policies: lombardy in programming period 2007-2013, *Scienze Regionali*, 19, 1: 55-90. <https://doi.org/10.14650/95928>
- Di Cataldo M., Monastiriotis V. (2020), Regional needs, regional targeting and regional growth: an assessment of EU Cohesion Policy in UK regions, *Regional Studies*, 54, 1: 35-47. <https://doi.org/10.1080/00343404.2018.1498073>
- Dijkstra L., Annoni P. (2019), *The EU Regional Competitiveness Index 2019*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Fratesi U., Perucca G. (2019), EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach. *Papers in Regional Science*, 98, 1: 265-281. <https://doi.org/10.1111/pirs.12360>
- Huggins R., Thompson P. (2017), *Handbook of Regions and Competitiveness: Contemporary Theories and Perspectives on Economic Development*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Rodríguez-Pose A., Wilkie C. (2019), Strategies of gain and strategies of waste: What determines the success of development intervention?, *Progress in Planning*, 133, 100423. <https://doi.org/10.1016/j.progress.2018.07.001>