

**POLITICHE REGIONALI E RESILIENZA: SPUNTI DI RIFLESSIONE DALL'ESPERIENZA
DI REGIONE LOMBARDIA**

Antonio DAL BIANCO¹

SOMMARIO

Il contributo prende in esame le politiche attuate da Regione Lombardia per contrastare gli effetti della recessione economica, utilizzando il paradigma della resilienza economica proposto da Martin.

Nella prima parte del paper viene brevemente introdotto il concetto di resilienza economica regionale che ha raccolto un crescente interesse da parte degli studiosi e dei policy maker soprattutto a causa della profonda recessione che, a partire dal 2008, ha interessato la maggior parte dei Paesi europei e che si è rafforzata nei Paesi ad alto debito pubblico dell'area euro, per l'impossibilità da parte dei governi nazionali e regionali di poter attuare politiche di senso espansivo.

Nella seconda parte vengono descritte le politiche che il Governo regionale lombardo ha messo in campo in diverse fasi per contrastare gli effetti sociali e occupazionali della crisi economica e per favorire la ripresa produttiva.

Il paper intende dare un contributo allo sviluppo della letteratura sulla resilienza economica regionale e in particolare sul ruolo delle istituzioni regionali nel contribuire a definire .

¹ Eupolis Lombardia, Via Taramelli, 12, 20124, Milano, e-mail: antonio.dal.bianco@eupolislombardia.it

1. Introduzione

Il concetto di resilienza economica regionale è recentemente entrato nel dibattito e nell'agenda dei policy maker nazionali e regionali.

Alla sua diffusione ha contribuito la profonda recessione che, a partire dal 2008, ha interessato la maggior parte dei Paesi europei e che si è rafforzata nei Paesi ad alto debito pubblico dell'area euro, per l'impossibilità da parte dei governi nazionali e regionali di poter attuare politiche di senso espansivo.

In questi territori, gli effetti della crisi economica sono stati particolarmente prolungati e hanno eroso il tessuto imprenditoriale, con conseguente riduzione dei livelli di occupazione. Si è trattato in molti casi di uno shock traumatico che potrebbe aver modificato la stessa composizione settoriale e la diversificazione produttiva dei territori arrivando a condizionarne anche le traiettorie di sviluppo. L'Italia è un caso emblematico di prolungata stagnazione nei livelli produttivi o di limitata capacità di recupero dei livelli occupazionali pre-esistenti, seppure con delle differenze tra regioni del Nord e regioni del Sud.

La Lombardia è una delle principali realtà manifatturiere europee e l'*hub economico* del Paese. La recessione economica del biennio 2008-2009 è stata particolarmente severa: la crisi ha colpito soprattutto nella fase iniziale i settori produttivi più esposti alla concorrenza internazionale, determinando una situazione di fragilità che ha interessato per prime soprattutto le imprese e i sistemi produttivi del settore manifatturiero, per poi estendersi all'occupazione, alla domanda interna e quindi anche i comparti produttivi legati al terziario. Questa seconda fase della crisi, culminata nel *credit crunch* diffuso a tutto il sistema produttivo regionale e nazionale, è coincisa con una ridotta capacità di intervento della politica economica sia essa nazionale e regionale, dovuta al taglio delle risorse disponibili che di fatto ha costretto a ridefinire il perimetro di azione delle politiche pubbliche di sostegno alle imprese.

Il paper prende in esame le politiche attuate da Regione Lombardia per contrastare gli effetti della recessione economica. Per la lettura degli interventi si fa riferimento al concetto di resilienza economica utilizzato da Martin. La struttura del paper è la seguente: la prima sezione riprende e chiarisce il concetto di resilienza economica che serve da riferimento metodologico per analizzare le politiche di Regione Lombardia; la seconda sezione descrive gli effetti della crisi in Lombardia. La terza sezione presenta le politiche adottate dal Governo regionale evidenziando l'evoluzione della misure adottate la quarta sezione presenta alcune considerazioni sul ruolo dei governi regionali e conclude.

2. Il concetto di resilienza

Il concetto di resilienza economica regionale ha guadagnato nel corso di questi anni una popolarità crescente nel dibattito accademico e più recentemente tra i policy maker. La fortuna del concetto di resilienza economica si deve anche alla grave recessione che ha colpito nel periodo 2008-2009 molte economie avanzate.

Nel nostro Paese, l'intensità e la durata della crisi economica non trovano paragoni con gli altri fenomeni recessivi che hanno ciclicamente colpito l'economia dal dopoguerra a oggi (Bugamelli *et al.*, 2009; Caivano *et al.* 2010). Il prolungarsi della crisi economica ha determinato una crescente incertezza tra gli operatori (famiglie e imprese) sull'effettiva capacità di tornare ai livelli occupazionali e produttivi pre-esistenti. Sulla capacità di uscire dalla crisi ha pesato anche l'impossibilità di attuare politiche di senso espansivo. Le risorse pubbliche veicolate per contrastare gli effetti della recessione e contribuire a favorire la ripresa sono state contingentate in molti Paesi europei, Italia in particolare, dai vincoli su indebitamento e deficit imposti dal Patto di stabilità e crescita (Istat, 2013).

La capacità di recupero e di adattamento dei territori è stata oggetto di crescente attenzione negli studi di economia regionale che hanno evidenziato come ad oggi non si disponga di una definizione concettuale condivisa di resilienza economica. Così come non vi è condivisione sui vari fattori e processi che concorrono a spiegare il diverso comportamento dei territori alla recessione economica.

In letteratura sono state proposte diverse definizioni del concetto di resilienza economica regionale (Martin, Sunley, 2014). Nella sua accezione più semplice, di derivazione ingegneristica, per resilienza economica regionale si intende la capacità di un territorio o di una regione di ritornare al livello o sulla traiettoria di sviluppo antecedente allo shock (Hill, 2008). Tale concetto presuppone che lo shock esogeno perturbi un equilibrio iniziale che il sistema economico territoriale tende più o meno velocemente a recuperare. Il fascino di questa definizione di resilienza dipende, come fatto notare da alcuni osservatori (Martin, 2012) dall'affinità con la teoria economica neoliberale della capacità delle forze della concorrenza (o del mercato) di correggere gli squilibri.

Questa definizione sembra peraltro già negare una possibile dimensione della resilienza economica, intesa come capacità di resistere agli shock che permette a un'economia regionale di essere "immune" agli effetti di un disturbo esogeno. Tale concetto di resilienza economica viene derivato comunemente dall'ecologia e attiene alla capacità di un sistema produttivo di assorbire lo shock.

La geografia economica e l'economia regionale tendono ad utilizzare definizioni di resilienza economica regionale che enfatizzano gli aspetti di cambiamento strutturale che una recessione economica (o un altro tipo di shock esogeno) può causare in un sistema produttivo territoriale. Il concetto di resilienza economica viene esteso alla capacità dei territori di riorganizzare le istituzioni e le strutture economiche e sociali per sviluppare nuovi processi di crescita (Boschma, 2014). Per resilienza economica si intende quindi la capacità di adattamento dinamica di un territorio agli shock esterni, capacità che può essere condizionata dalle traiettorie di sviluppo pre esistenti e che con esso interagiscono (Martin, 2010).

Le definizioni di resilienza economica rimandano anche a diversi fattori che sono in grado di influenzare la capacità di un territorio di resistere o adattarsi dinamicamente ad uno shock esogeno. La letteratura sulla resilienza economica ha evidenziato il ruolo della composizione del tessuto produttivo. In generale regioni con un'economia diversificata sono considerate meno vulnerabili agli shock esogeni rispetto a territori specializzati in alcuni settori (Groot et al., 2011). Tra i fattori che potrebbero spiegare la diversa capacità dei territori di adattarsi agli shock esogeni rientrano anche il sistema dell'innovazione, le istituzioni, l'imprenditorialità (Huggins, Thompson, 2015). La lista delle possibili determinanti della resilienza di un territorio è potenzialmente molto ampia.

In questo paper si segue l'approccio sviluppato da Martin (2012) che declina il concetto di resilienza economica in 4 dimensioni: *"resistance that is the vulnerability or sensitivity of a regional economy to disturbances and disruptions, the speed and the extent of recovery from a recessionary shock; the extent to which regional economy undergoes structural reorientation, and renewal that concerns the degree of resumption of the growth path that characterized the regional economy prior to the shock"* (Martin, 2010 pagina 15).

Sebbene queste quattro dimensioni del concetto di resilienza siano utilizzate soprattutto da un punto di vista teorico per analizzare le diverse interpretazioni presenti in letteratura, nondimeno esse possono offrire un utile paradigma per analizzare i fattori o le caratteristiche che spiegano la resilienza di un territorio alle sollecitazioni esterne. Non solo. Tale declinazione torna utile anche in termini diacronici. Si può ipotizzare, infatti, che aspetti quali la resistenza allo shock e, in parte, la capacità di recupero possano essere osservati in un arco di tempo limitato a ridosso dello shock esogeno, a differenza dei cambiamenti strutturali e del recupero del percorso di sviluppo che possono richiedere un periodo più lungo per essere osservati.

La dimensione temporale di ciò che intendiamo per resilienza economica, infatti, è centrale quando il focus di analisi si sposta sugli interventi attuati per contrastare gli impatti della recessione. Una delle linee di ricerca ancora poco esplorata è quella del ruolo che le politiche pubbliche hanno avuto nel plasmare la resilienza dei territori. Solo alcuni studi (Bayley, Berkeley 2014) cercano di analizzare il ruolo degli interventi delle politiche regionali per contrastare gli effetti della recessione. Il presente studio si pone in questo alveo di ricerca applicata e intende contribuire alla costruzione di una politica economica della resilienza regionale (Martin, 2015).

L'obiettivo di questo paper è di mettere in evidenza se e come il concetto di resilienza economica regionale possa essere di aiuto per interpretare le politiche attuate dalle autorità regionali. In particolare,

attraverso l'analisi di alcuni interventi attuati dal governo regionale della Lombardia nel periodo che ha seguito la recessione economica del biennio 2008-2009, si vuole evidenziare il ruolo del settore pubblico e nello specifico del governo regionale nel creare le condizioni che concorrono a costruire territori resilienti.

La scelta della Lombardia non è casuale. Il governo regionale ha di recente utilizzato il riferimento al concetto di resilienza nell'ambito di un programma di interventi a favore del sistema produttivo. A distanza di oltre 6 anni dalla recessione economica, dopo aver come vedremo di seguito, approvato diversi programmi di intervento per contrastare gli effetti della crisi, il concetto di resilienza è finalmente entrato nell'agenda politica del governo regionale. Dopo aver coltivato la speranza di un recupero celere dei livelli produttivi e occupazionali registrati nel periodo pre crisi, il governo regionale ha dovuto fare i conti con un periodo di stagnazione economica prolungato e una progressiva riduzione delle risorse da investire nelle politiche di stimolo all'economia locale. Tale situazione ha innescato dei cambiamenti nell'architettura dell'intervento regionale e nell'attenzione a quei fattori che possono favorire la crescita.

3. La crisi e il lento recupero

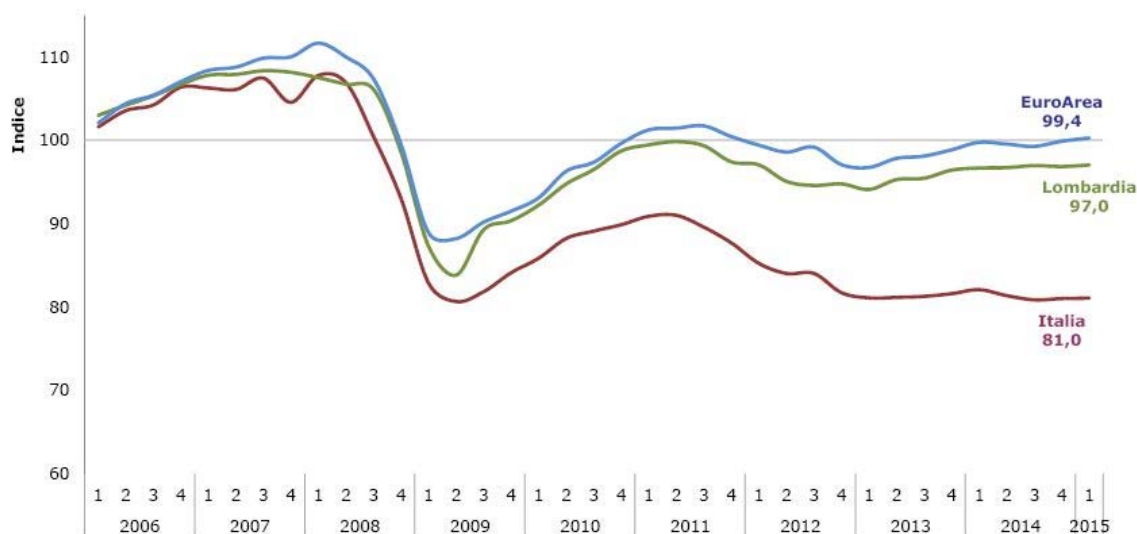
A distanza di molti anni dalla crisi economica, il sistema economico e produttivo italiano non è ancora tornato sui livelli pre crisi. Già da sola questa osservazione evidenzia come il concetto di resilienza possa essere l'occasione per comprendere meglio il funzionamento e la dinamica dei sistemi economici regionali e al contempo analizzare l'eventuale ruolo delle istituzioni e delle politiche locali e nazionali.

Secondo la Banca d'Italia (Bassanetti et al, 2009), questa è stata la più grave delle recessioni che ha colpito il Paese dal secondo dopoguerra. La caduta del PIL fatta registrare nel biennio 2008-2009 è di circa 6,5 punti. La recessione economica si innesta su un processo di crescita economica asfittica che si accompagna a un tasso di crescita negativo della produttività del lavoro. L'Italia soffre la crisi più di altri Paesi europei anche a causa sia dell'elevato indebitamento del settore pubblico che non permette di ricorrere a interventi di stimolo della domanda aggregata sia per la debolezza della struttura produttiva particolarmente frammentata, specializzata nei settori a media o bassa intensità tecnologica sia per la relativa dipendenza dal credito bancario (Bugamelli et al, 2009).

Il processo di trasformazione del sistema produttivo, avviato a seguito dell'entrata dell'Italia nell'euro procede a rilento (e la recessione economica ha solo contribuito a rendere più diffuso il declino di competitività del sistema produttivo italiano (Accetturo et al, 2013).

Anche il sistema produttivo della Lombardia ha risentito degli effetti della crisi economica. L'indice della produzione industriale ha registrato un calo vistoso perdendo circa 20 punti percentuali nell'arco di un biennio 2008-09. Negli anni seguenti solo una parte della capacità produttiva del settore industriale è stata recuperata. In Lombardia l'indice di produzione industriale è tornato sui livelli del 2005, salvo poi arretrare nuovamente negli ultimi anni. La capacità produttiva inespressa, o sottoutilizzata, dal sistema produttivo nazionale e regionale a distanza di alcuni anni dalla crisi è quindi ancora significativa (Figura 1).

Figura 1 - Indice della produzione industriale - Lombardia, ISTAT e Ue (confronto 2006-2014)

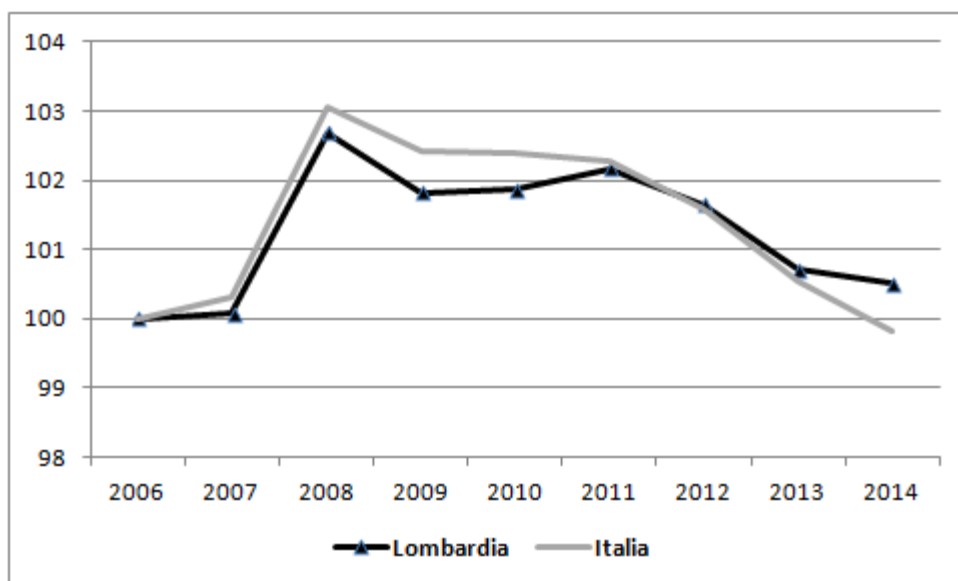


Fonte: Unioncamere Lombardia

L'esistenza di una capacità produttiva inespressa o sottoutilizzata è uno dei lasciti della crisi economica. L'erosione della base imprenditoriale e produttiva del Paese e della regione può avere ripercussioni sulla capacità di adattamento e sul percorso di sviluppo nel medio lungo periodo. La perdita di quote di produzione in alcuni settori a discapito di altri potrebbe aver modificato in modo strutturale e permanente i rapporti tra filiere produttive del territorio e aver comportato la trasformazione silenziosa (Arrighetti e Ninni, 2014) delle catene del valore.

Anche la propensione all'imprenditorialità, propria di un sistema di piccola impresa, deve fare i conti con la riduzione delle prospettive di crescita e i processi di trasformazione e adattamento innescati dalla crisi economica. In Lombardia il numero delle imprese attive è leggermente cresciuto nel periodo 2006-2014. Tuttavia dall'apice della crisi 2008-2009, si assiste a una emorragia del numero delle imprese attive (-17.000) che sembra non essersi arrestata (Figura 2).

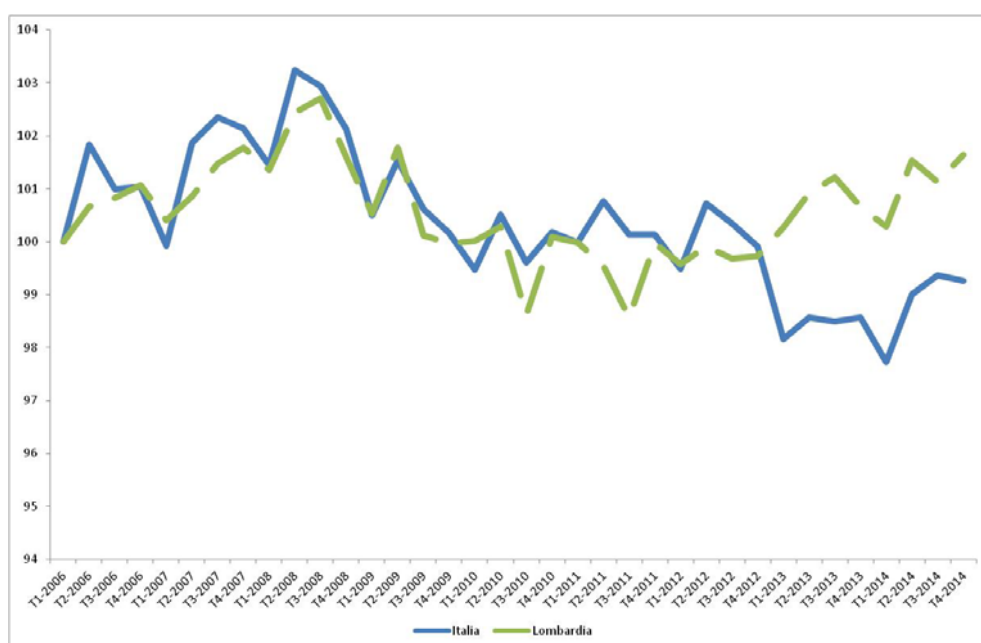
Figura 2 - Numero delle imprese attive (2006=100); Lombardia, Italia, 2006-2014



Fonte: elaborazioni Éupolis Lombardia su dati Registro delle imprese

La crisi non ha provocato, almeno nella fase iniziale, una caduta dell'occupazione. Gli effetti sul mercato del lavoro sono meno evidenti soprattutto se confrontati con le fluttuazioni della produzione industriale e del PIL. Come si vede dalla figura (3), il calo del numero degli occupati è contenuto in Lombardia e in Italia e tende a continuare anche negli anni successivi. Questa diluizione dell'impatto della crisi sul mercato del lavoro, dipende anche dal tipo di politiche messe in atto a livello nazionale e regionale per ridurre le ricadute economiche e sociali dei cali produttivi delle imprese. In parte vi ha contribuito la struttura del tessuto produttivo regionale e nazionale, con la prevalenza di strutture di medie e piccole dimensioni spesso a conduzione familiare. Specie nei primi anni della crisi, le strategie di riduzione dei costi conseguenti al calo del livello di fatturato hanno interessato in misura parziale il lavoro, anche grazie alla possibilità da parte delle imprese di ricorrere agli ammortizzatori sociali.

Figura 3 - Numero di occupati 2006-2014 (2006=100), Lombardia Italia



Fonte: elaborazioni su dati Istat – Rilevazione continua sulle forze lavoro

La recessione economica ha quindi determinato una compressione del livello di produzione, del numero di occupati e anche una erosione della base imprenditoriale. L'intensità dello shock subito dal sistema produttivo regionale è stato rilevante ed è in parte riconducibile alle caratteristiche dell'economia regionale che l'hanno esposta in misura maggiore di altre regioni italiane agli effetti della recessione economica. Il grado di apertura dell'economia regionale, con il peso rilevante della domanda estera, e la presenza di un comparto produttivo specializzato nei settori manifatturieri hanno fatto sì che almeno nella fase iniziale la caduta della domanda estera abbia particolarmente penalizzato proprio la Lombardia² (Banca d'Italia, 2010).

La stessa struttura produttiva ha fatto sì che probabilmente anche la capacità di adattarsi alla crisi fosse più rapida di quella di altre regioni italiane. L'indice della produzione industriale mostra una capacità di recupero dei livelli maggiore rispetto al corrispondente dato italiano. Le imprese e i settori produttivi più esposti alla crisi dei mercati internazionali sono quelli che hanno saputo adattarsi più rapidamente alla nuova situazione e avvantaggiarsi della ripresa della domanda internazionale. Il tessuto produttivo è sufficientemente articolato e diversificato per distribuire questo tipo di shock e attutirne parzialmente gli

² A motivo della specializzazione produttiva (origina dall'industria il 28,5 per cento del valore aggiunto) e del grado di apertura verso l'estero, le imprese della regione hanno sofferto per gli effetti immediati della crisi in misura più intensa della media nazionale.

effetti sulle imprese più esposte. Il tasso di apertura dell'economia regionale ha consentito di trasferire ad altri territori le ricadute negative della recessione economica.

La Lombardia ha mostrato di essere uno delle regioni italiane più resilienti alle recessioni economiche che hanno colpito il Paese (Lagravinese, 2014, Lagravinese, 2015, Di Caro, 2015). In effetti, proprio la specializzazione manifatturiera della regione che nella fase iniziale ha concorso ad aumentare l'entità dello shock, si è dimostrata alla lunga uno dei fattori che hanno consentito alla Lombardia di avviare un recupero dei livelli di attività.

Come viene evidenziato nell'analisi *shift share* sull'occupazione nei principali settori produttivi, nel periodo 2008-2014, la componente locale dell'occupazione è positiva per quasi tutti i settori produttivi manifattura inclusa, con la sola eccezione dell'agricoltura. Il contributo del settore manifatturiero e di quello del terziario avanzato spiega gran parte dell'incremento dell'occupazione dovuto alla componente locale, a dimostrazione della capacità di questi comparti di rappresentare fattori trainante dell'economia regionale e distintivi rispetto a quelli del resto del Paese (tabella 1).

Tabella 1 – Analisi Shift Share per la Lombardia, 2008-2014

Settori produttivi	Differenza	Effetto nazionale	Componente di mix settoriale	Componente locale
Agricoltura	-4084	-2669	-1.099	-316
Manifattura	-49671	-40943	-58.148	49.420
Costruzioni	-76397	-11870	-69.169	4.642
Commercio alberghi e ristoranti	-11832	-27271	7733	7.706
Altri servizi	105252	-67448	109.372	63.328
Totale	-36.731	-150.201	-11.310	124.780

Fonte: elaborazioni su dati Istat – Rilevazione continua sulle forze lavoro

Dopo aver subito nel biennio 2008-2009 gli effetti della recessione, con un calo del PIL di oltre 5,7 punti percentuali l'economia regionale ha avviato un percorso di parziale recupero e adattamento trainato principalmente dalla componente manifatturiera e dal processo di trasformazione della base produttiva. Benché non ci siano evidenze comparative sufficienti per mostrare il ruolo della componente di diversificazione del sistema produttivo regionale, né tantomeno vi sia un consenso sul nesso tra diversificazione e resilienza (Boschma, 2015, Martin, 2012) possiamo ritenere che proprio l'articolazione e la diversificazione del tessuto produttivo regionale abbiano consentito alla Lombardia di assorbire lo shock del crollo della domanda internazionale.

Tuttavia la sola reazione delle imprese e del settore produttivo non rappresenta l'unico fattore che può essere preso in considerazione per descrivere il comportamento del sistema produttivo regionale negli anni che hanno seguito la recessione. Altre determinanti possono aver favorito la capacità di adattamento della Lombardia, tra queste possono essere annoverati l'imprenditorialità, la diffusione dell'impresa familiare nel tessuto economico regionale, l'esistenza di una rete di istituzioni che favoriscono lo sviluppo dal basso della società e dell'economia regionale. Tra questi possono rientrare anche gli interventi delle autorità regionali.

Nella parte seguente del paper verranno quindi presi in esame alcuni degli interventi attuati dal governo regionale della Regione Lombardia nel periodo 2008 – 2013, secondo uno schema logico che si rifà alle dimensioni di resilienza sviluppate da Martin (2012).

4. Le politiche di Regione Lombardia

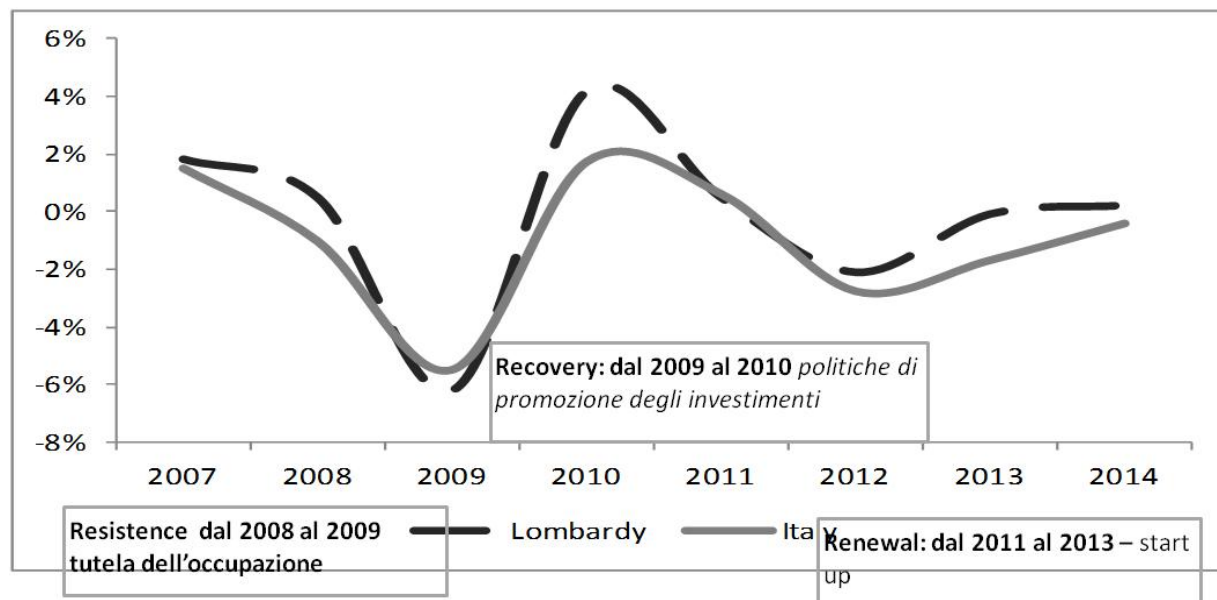
Tra il 2008 e il 2013 il governo regionale ha adottato diverse misure per contrastare gli effetti della recessione economica e agganciare la fase di ripresa. Alcune misure, adottate nel biennio che ha seguito la rovinosa caduta dei livelli produttivi, sono state indirizzate a mitigare le ricadute occupazionali e sociali della perdita di posti di lavoro, altre, specie a partire dal 2009, hanno come obiettivo quello di sostenere la ripresa degli investimenti, facilitare il ricambio imprenditoriale e in generale assecondare i cambiamenti strutturali (il processo di distruzione creatrice) che la recessione ha accelerato. In generale non si può parlare di una vera e propria strategia regionale di risposta alla recessione, quanto di una serie di interventi volti a recuperare la situazione esistente e che denotano almeno nella fase iniziale una sottovalutazione dell'entità dello shock subito dal sistema produttivo regionale, anche in forza dei meccanismi di trasmissione con cui si è propagata che hanno dapprima interessato la caduta della domanda internazionale.

L'intervento regionale si affianca alle misure adottate a livello nazionale per le quali si rinvia alla relazione del Comitato economico e sociale europeo (2013). In alcuni casi gli interventi vengono concordati e coordinati con le autorità nazionali (come nel caso dell'estensione della cassa integrazione guadagni, in altri sono complementari a quelli decisi dal governo nazionale).

La risposta delle autorità regionali può essere articolata in tre fasi temporali corrispondenti logicamente alle dimensioni della resilienza economica regionale così come presentata da Martin (2012).

- resistance,
- recovery
- reorientation
- renewal

Figura 4 - Dimensioni della resilienza e andamento del PIL lombardo



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Unioncamere Lombardia

La *resistance* corrisponde grosso modo a una prima fase dell'intervento regionale e nazionale che potremmo definire di natura emergenziale. In questo lasso di tempo che corrisponde anche all'apice della recessione economica sono stati definiti le modalità attuative che hanno consentito di ridurre o quantomeno

contenere gli effetti della recessione. Tale fase di intervento si colloca nel 2008 e nel 2010. Questo periodo è caratterizzato dall'utilizzo dello strumento di integrazione del reddito dei lavoratori - la cassa integrazione guadagni - che viene esteso in modo graduale, con il regime della deroga, a tutti i settori di attività.

La fase delle politiche regionali che potremmo far coincidere con quello che Martin definisce *recovery*, ovvero il periodo nel quale l'economia regionale tenta di recuperare i livelli iniziali di attività, coincide con il periodo che va dal 2009 al 2011 e coincide con una serie di interventi prioritariamente volti a ripristinare soprattutto il livello di investimenti da parte delle imprese, crollati anche per effetto del credit crunch che ha colpito il sistema produttivo regionale fondato sulla centralità del rapporto tra banca e impresa.

La fase di *riorientation* che è in parte stata avviata a partire dal 2010 recente e che coincide con l'avvio di strumenti di accompagnamento alla nascita di nuove imprese e alla definizione di strumenti di sostegno alle attività di innovazione delle imprese specie per assecondare i processi di innovazione organizzativa, di processo e di prodotto necessarie a orientare le attività e i prodotti su mercati internazionali e innalzare il contenuto di valore aggiunto della produzione e allo stesso tempo sostenere le imprese in difficoltà che necessitano di un supporto manageriali per affrontare la transizione

La quarta fase di *renewal* coincide con il lancio di misure orientate a sostenere lo start up delle imprese innovative e tecnologiche volte ad accelerare il ricambio generazionale e settoriale della base imprenditoriale. Tali misure si accompagnano anche alla fase di rilancio delle politiche industriali regionali nel solco della smart specialization strategy avviata nel corso del 2013 ed è tutt'ora in corso.

4. 1. *L'intervento regionale: la tutela dell'occupazione*

Il focus di questo paragrafo è sulle prime tre fasi delle politiche regionali, quelle immediatamente a ridosso dello shock della recessione e che coincidono anche con un periodo di relativa stabilità istituzionale dei rapporti tra Stato e governi regionali. Proprio la crisi del debito sovrano, infatti, a partire dal 2011 in avanti ha innescato una sostanziale retromarcia rispetto al percorso di decentramento avviato sul finire degli anni Novanta, mettendo le condizioni per una sostanziale restrizione dei margini di autonomia e di spesa delle Regioni.

L'intervento regionale di risposta alla crisi economica rientra nel novero delle politiche che l'Italia ha attuato per limitare le ricadute sociali e occupazionali dello shock che rappresentavano la principale preoccupazione dei policy maker. È la preoccupazione per le ricadute sociali della crisi economica a definire, nella fase iniziale, l'agenda degli interventi. La ristrutturazione del settore produttivo, che pure la crisi tende ad accelerare, era un processo che si stava trascinando da anni senza che fossero state concertate politiche industriali in grado di modificare il percorso di cambiamento imposto dall'entrata nell'euro e dalla globalizzazione dei mercati.

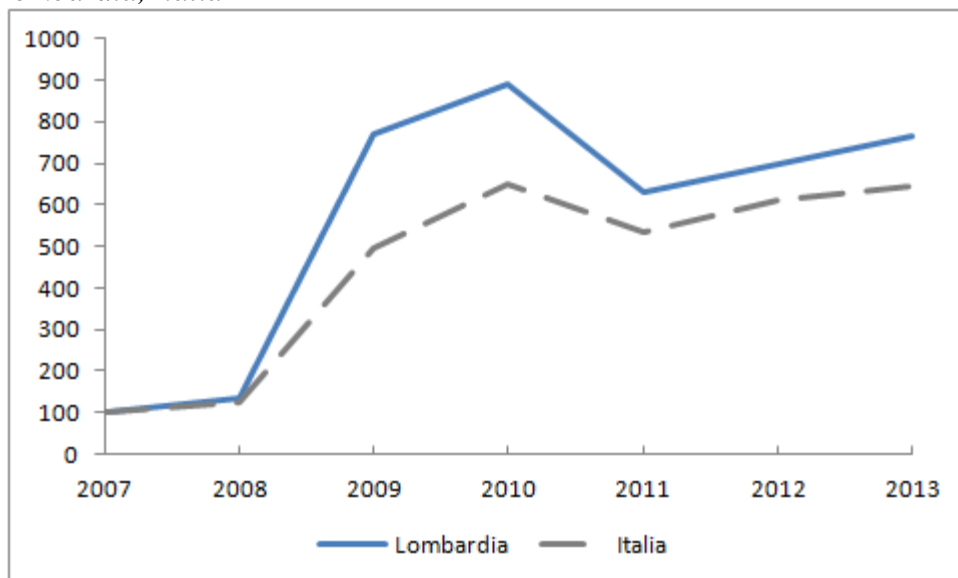
La scelta del governo regionale e nazionale di non porre in essere strumenti aggiuntivi dedicati al superamento dei colli di bottiglia di alcune filiere produttive e all'impostazione di una politica per rimuovere le barriere alla crescita della competitività del sistema produttivo era dettata dalla erronea convinzione che la crisi economica avrebbe avuto durata limitata nel tempo, e che la ripresa della domanda internazionale, all'origine della caduta del livello di produzione, avrebbe favorito il graduale riassorbimento delle ricadute occupazionali in alcuni comparti produttivi, manifatturiero in particolare, ripristinando il ritmo di crescita del periodo pre-crisi. Tale convinzione era maggiormente radicata proprio in Lombardia, una delle regioni che aveva saputo trarre dall'integrazione europea e dalla crescita dei processi di globalizzazione delle filiere produttive i maggiori benefici.

Con il calo vistoso dell'indice di produzione industriale, delle esportazioni, degli investimenti, la preoccupazione delle autorità regionali e nazionali è di mettere al riparo l'occupazione³, evitando al minimo il diffondersi di tensioni sociali e contrastare l'aumento della povertà.

³ Si rinvia D.L. 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28.1.2009, n. 2 recante: "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale e alla stipula dell' Accordo Stato Regione del 12 febbraio 2009.

L'intervento più significativo del primo biennio riguarda, quindi, il mercato del lavoro e in particolare il ricorso massiccio alla cassa integrazione guadagni. Con una scelta condivisa con il governo nazionale, nel corso del 2009, la CIG viene gradualmente estesa alle imprese che non possono ricorrere agli strumenti ordinari e a tutti i lavoratori (Corte dei Conti, 2014). Tale intervento che incontra i favori di sindacati e imprese ha il vantaggio di mitigare gli impatti della crisi economica sul mercato del lavoro. "In effetti il sistema delle casse integrazioni guadagni si è dimostrato efficace nell'“ammortizzare” l'impatto della crisi economica sul mercato del lavoro, impedendo che la decrescita economica si trasformasse interamente in perdita di posti di lavoro (Spattini, 2012).

*Figura 5 - Cassa integrazione guadagni 2007-2013 numero ore totali, (2007=100)
Lombardia, Italia*



Fonte: elaborazioni su dati Istat – Coesione sociale

Il ricorso estensivo alla cassa integrazione in deroga nel 2009 e negli anni a seguire ha contribuito a contenere la crescita del numero di disoccupati e del tasso di disoccupazione, incontrando il favore delle imprese soprattutto di piccole dimensioni che hanno potuto rinviare scelte difficili, evitando di ridurre le maestranze e riducendo i costi del lavoro.

Allo stesso tempo questa situazione ha creato una riserva di risorse umane sotto occupate, il cd *labor hoarding*. Con labour hoarding si intende la conservazione del rapporto di lavoro durante la recessione economica da parte di un datore di lavoro che ritiene il costo del licenziamento e della successiva riassunzione maggiore del costo corrente. Il ricorso estensivo alla Cassa integrazione Guadagni ha disincentivato la mobilità dei lavoratori verso le imprese e i settori in crescita e rischia negli anni a venire di penalizzare la produttività delle imprese e la stessa capacità di ripresa del sistema economico (Gatto, Tronti, 2012).

Infatti, il ricorso a questo strumento secondo alcuni osservatori (OECD, 2010), ha poi inutilmente contribuito a mantenere in vita imprese decotte o in stato di crisi ritardandone l'uscita dal mercato e il conseguente processo di trasformazione della base produttiva.

Si stima che in Lombardia il rapporto tra lavoratori a zero ore in cassa integrazione e numero di lavoratori dipendenti delle imprese sia arrivato nell'apice della crisi al rapporto del 4%. Questi numeri troverebbero conferma anche nei rapporti di Banca d'Italia. Secondo la Banca d'Italia adottando una misura estesa di disoccupazione che include anche i lavoratori in cassa integrazione si arriva a stimare un aumento del tasso di disoccupazione a livello Paese di 1,4 % in più rispetto a quello ufficiale (Cingano, Turrini, Viviano, 2010).

A valle del ricorso massiccio agli strumenti di surroga del reddito dei lavoratori, Regione Lombardia, ha avviato un percorso di integrazione degli strumenti e delle politiche attive e passive del lavoro a partire dal

2010 che risponde in parte alle esigenze di adattamento e riqualificazione dei settori produttivi maggiormente esposti alla recessione.

Occorre domandarsi se la politica di tutela dell'occupazione e di incentivazione al *labour hoarding* sia da considerare una politica che abbia favorito la resilienza del sistema produttivo regionale? Con il senno di poi, la logica emergenziale di questo intervento ha consentito di limitare gli effetti nel breve periodo dell'aumento dell'aumento della disoccupazione. L'effetto atteso sulla produttività del lavoro e sull'adattamento del sistema produttivo è invece meno evidente. Da una parte, il rischio della reiterazione di questi interventi è quello di scoraggiare i processi di ristrutturazione organizzativa delle imprese meno efficienti e di favorire la mobilità dei lavoratori tra imprese e settori produttivi. È possibile quindi che le garanzie del mantenimento dell'occupazione nei primi mesi della recessione siano pagate da una perdita di produttività o da un rallentamento dell'aggiustamento strutturale del sistema economico regionale.

4.2 Il rilancio degli investimenti

La Lombardia è una delle principali regioni manifatturiere d'Europa. Il collasso della domanda internazionale e la caduta del livello di esportazioni di beni ha colpito, all'inizio, le imprese più dinamiche e competitive del sistema produttivo.

Nell'immediato non sono state introdotte misure orientate a sostenere singoli comparti produttivi. La frammentazione e la parcellizzazione del sistema imprenditoriale e la diversificazione produttiva hanno, infatti, ridistribuito i cali dei livelli produttivi tra tutti le filiere senza che si rendesse necessario la costituzione di gruppi di lavoro o di task force specializzate.

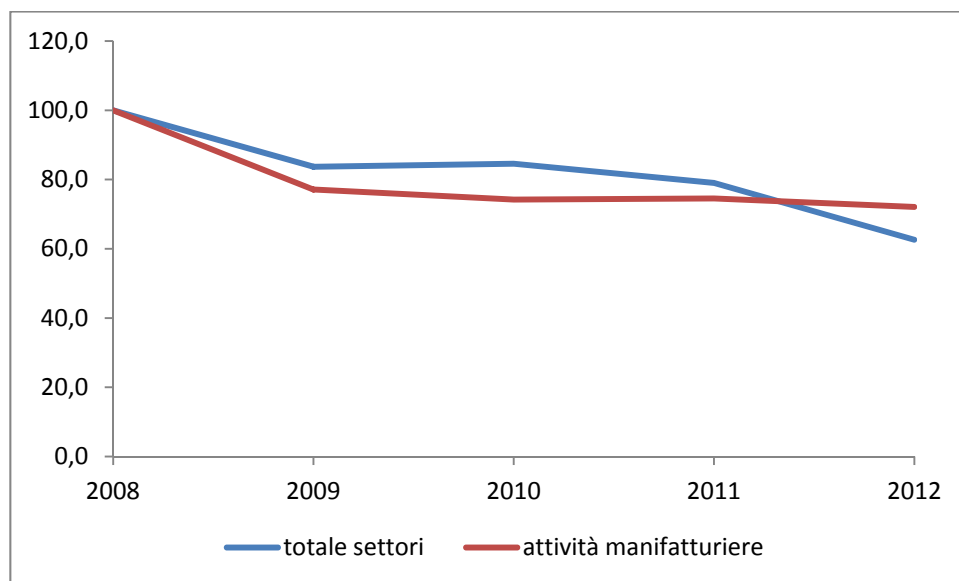
Le autorità regionali hanno optato per azioni di sistema con l'obiettivo di aumentare la competitività delle filiere produttive e ridare slancio agli investimenti soprattutto per evitare il rischio connesso alla sterilizzazione del mercato del credito.

Le linee di azione individuate come prioritarie sono state decise dal governo regionale con il cd. pacchetto anticrisi. L'obiettivo di questi interventi è il rilancio degli investimenti privati, letteralmente crollati a seguito dello scoppio della crisi, penalizzati sia dall'assenza di prospettive di rilancio dell'economia sia dalla sterilizzazione del mercato del credito. Il governo regionale punta a finanziare piani di investimento e consolidamento patrimoniale e finanziario delle PMI che, in forza della loro esposizione verso le banche, rischiano di non poter accedere a nuovi finanziamenti o a rifinanziare quelli esistenti, necessari per favorire incrementi nei livelli di produttività e aumentare il grado di solidità patrimoniale delle imprese.

Fa eccezione rispetto alle politiche di recupero dalla crisi che si caratterizzano per la loro trasversalità il cd. Bando macchinari misura lanciata da regione Lombardia nel 2010 per sostenere le imprese che fabbricano macchinari industriali e strumentali, uno dei settori trainanti dell'economia regionale, caratterizzato anch'esso dalla frammentazione sul territorio e dalla predominanza delle PMI. Con questo stanziamento di quasi 145 milioni di euro Regione Lombardia ha cercato da una parte di rilanciare i programmi di investimento delle imprese mediante l'acquisto o il rinnovo di macchine utensili, dall'altro di sostenere i livelli produttivi di un importante settore manifatturiero.

Questi interventi nel loro complesso non hanno avuto un grande impatto sulla ripresa dell'economia regionale e in particolare sul rilancio degli investimenti del settore produttivo. L'entità degli investimenti fissi lordi ha continuato la sua corsa al ribasso e gli investimenti in beni materiali delle imprese del settore manifatturiero sono continuati a scendere nel biennio 2011-2012 (figura 6).

Figura 6 - Andamento degli investimenti in beni materiali . Lombardia anni 2008-2012



Fonte: elaborazioni su dati Istat – Competitività delle imprese

Le prospettive di crescita dell'economia hanno condizionato la domanda di investimenti da parte delle imprese e la disponibilità delle banche a concedere credito. Tale situazione ha determinato sull'onda lunga delle decisioni delle autorità monetarie europee a non espandere l'offerta di moneta una crescente difficoltà di accesso al credito da parte di famiglie e imprese. Gli interventi di politica economica nazionale e regionale convergono dal 2010 sull'obiettivo di ripristinare normali condizioni di operatività del mercato creditizio. Le risorse per la ripresa vengono allocate a interventi di razionalizzazione del sistema delle garanzie e dell'accesso al credito.

4.3 Riorientation

Nella fase di reorientation possono essere inclusi tre tipologie di intervento: le misure di riduzione del labour hoarding le politiche di assistenza orientamento rilancio delle imprese in temporaneo stato di difficoltà, le politiche di sostegno all'avvio delle attività di impresa. A queste vanno aggiunti anche gli interventi volti a sostenere la costituzione dei cluster tecnologici sul territorio lombardo, evoluzione delle politiche per i meta distretti e le aree tematiche prioritarie, già avviate prima della recessione.

Come evidenziato in precedenza, il ricorso massiccio allo strumento della cassa integrazione in deroga, ha consentito all'Italia e alla Lombardia di mantenere presso le imprese una riserva di lavoro nell'attesa della ripresa dei livelli di attività. Due anni più tardi, con il ciclo economico ancora in fase recessiva, le autorità regionali avviano un programma di interventi che affianca le misure di sostegno al reddito dei lavoratori con iniziative di formazione in raccordo con le imprese, gli enti bilaterali e i fondi interprofessionali. Tali interventi danno seguito all'intesa tra Stato e Regioni del 2011. Gli interventi puntano a favorire il ricollocamento dei lavoratori e ad evitare il formarsi di bacini di disoccupazione di lunga durata. Nel primo anno di operatività di questa misura vengono realizzati interventi formativi per oltre 14.000 persone e diventerà anche un punto di riferimento per lo sviluppo del programma garanzia giovani.

Nel 2011 il governo regionale ha avviato una speciale task force per cercare di trovare una soluzione operativa a un fabbisogno in crescita esponenziale per effetto della grave recessione economica quello delle imprese in difficoltà, che senza l'ausilio di accompagnamento specifico, rischiano la chiusura. La task force prende spunto dall'esperienza francese del CIRI e nasce come tentativo dell'amministrazione regionale di aiutare le imprese, soprattutto di medie e piccole dimensioni, che si trovano ad affrontare una fase di trasformazione, ristrutturazione e risanamento aziendale, senza dover ricorrere agli strumenti previsti dalla

legislazione ordinaria. Il punto di forza di questa task force denominata RAID è la sua dimensione a rete: vengono coinvolti infatti i soggetti pubblici e privati che possono avere un interesse e trarre vantaggio dalle operazioni di rilancio imprenditoriale. Per stessa volontà del governo regionale, questa task force si occupa di un numero limitato di casi aziendali e cerca di assistere le imprese in difficoltà a presentare un piano di rilancio industriale che l'impresa da sola, trattandosi di una fase delicata, non avrebbe le competenze o la capacità di affrontare.

Le politiche di sostegno all'avvio di impresa sono state rilanciate dopo che diversi rapporti internazionali (OECD, 2010) avevano evidenziato l'importanza del fenomeno delle imprese ad elevato potenziale di crescita e di quelle di recente costituzione tra i fattori che permettono di creare occupazione e modificare la specializzazione produttiva dei territori verso settori o filiere a maggior contenuto di valore aggiunto. Sulla spinta delle decisioni adottate a livello nazionale che introducono a cavallo del 2011 e 2012 una serie di facilitazioni per l'avvio dell'attività di impresa (con riduzione degli oneri burocratici e dell'obbligo di sottoscrizione notarile) e una serie di agevolazioni fiscali per le start up innovative (Restart), viene lanciato dalle autorità regionali sul finire del 2013 il programma start e re start. Il sostegno alle nuove iniziative imprenditoriali non è una assoluta novità per i governi regionali. Questa iniziativa tuttavia pone le premesse per facilitare almeno per una fascia di imprese giovanili, l'avvio di nuove attività imprenditoriali con potenzialità innovative in grado di favorire i processi di cambiamento di alcuni settori produttivi specie di quelli legati all'ICT, allo sviluppo delle biotecnologie, ai nuovi materiali. Benché le 857 start up innovative rappresentino un numero marginale rispetto alle imprese di nuova costituzione in Lombardia, si può ipotizzare che l'avvio di una politica di incentivo al sostegno delle imprese orientate a produrre servizi innovativi ad alto valore tecnologico e con uno sforzo rilevante in termini di ricerca e sviluppo (almeno il 15% del valore della produzione è investito in attività di ricerca e sviluppo) può stimolare il cambiamento dal basso del sistema produttivo regionale.

5. Conclusioni

Il paper ha illustrato le politiche di Regione Lombardia per contrastare la crisi economica adottando l'approccio della resilienza economica sviluppato soprattutto da Martin. Lo studio evidenzia come tale paradigma possa essere utile per rappresentare gli interventi posti in essere dalle autorità regionali e offrire una chiave di lettura per approfondire il concorso delle politiche regionali alla capacità delle economie territoriali di resistere alla crisi.

L'analisi del caso della Lombardia mostra come alcuni interventi abbiano contribuito positivamente, almeno nel breve periodo, a contenere le ricadute sociali della crisi economica a fronte di un notevole esborso di risorse. Proprio il progressivo venir meno dei trasferimenti ai governi regionali ha determinato un orientamento delle politiche di contrasto alla crisi che fa leva sull'innovazione e la possibilità di incidere maggiormente sulle trasformazioni del settore produttivo.

6. Bibliografia

- Accetturo A., Bassanetti A., Bugamelli M., Faiella I., Finaldi Russo P., Franco D., Giacomelli S., Omiccioli M., (2013) Il sistema industriale italiano tra globalizzazione e crisi. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 193.
- Arrighetti A., Ninni A., (2014) La trasformazione silenziosa: cambiamento strutturale e strategie di impresa nell'industria italiana. Università di Parma. Disponibile su http://dspace-unipr.cineca.it/bitstream/1889/2565/1/La_trasformazione_silenziosa-A%20Arrighetti_A%20Ninni.pdf

- Bayley D., Berkeley N. (2014) Regional responses to recession: the role of the west midland regional taskforce, *Regional Studies*, 48 n. 11 pp. 1797-1812.
- Banca d'Italia (2010) L'economia della Lombardia. Rapporto annuale.
- Boschma, R. (2015) Toward an evolutionary perspective on regional resilience, *Regional Studies*, vol. 49 n. 5 pp. 733-751.
- Bassanetti A., Cecioni M., Nobili A., Zevi G., (2009), Le principali recessioni economiche un confronto retrospettivo, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 46.
- Bugamelli M., Cristadoro R., Zevi G. (2009) La crisi internazionale e il sistema produttivo italiano: un'analisi su dati a livello di impresa. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 58.
- Caivano M., Rodano L., Siviero S. (2010) La trasmissione della crisi finanziaria globale all'economia italiana. Un'indagine controfattuale, 2008-2010. Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 64.
- Cingano F., Torrini R., Viviano E., (2010) Il mercato del lavoro italiano durante la crisi, Banca d'Italia, Banca d'Italia, *Questioni di Economia e Finanza*. n. 68.
- Comitato economico e sociale europeo (2013), L'impatto delle misure anti-crisi e la situazione sociale e occupazionale: Italia.
- Corte dei Conti (2014) Relazione sull'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali e relativo impatto economico – Deliberazione 4/2014 G.
- Di Caro P. (2015), Recessions, recoveries and regional resilience: evidence on Italy *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8 (2): 273-291
- Gatto R, Tronti L. (2010) L'impatto dell'"onda lunga" della crisi sulla disoccupazione, AIEL, 2010, p.7.
- Groot, S.P.T., Mohlmann J. L., Garrestsen J. H., de Groot H.L.F. (2011), The crisis sensitivity of European countries and regions: stylized facts and spatial heterogeneity, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 4, 437-456
- Hill E.W., Wial H., Woman H., (2008) Exploring regional economic resilience, Working paper 2008 -04, IURD.
- Huggins R., Thompson P. (2015), Local entrepreneurial resilience and culture: the role of social values in fostering economic recovery, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* doi:10.1091/cjres/rsu035.
- Istat (2014) I conti pubblici negli anni della crisi, In Rapporto sulla situazione del Paese anno 2013.
- Lagravinese, R. (2014) Crisi Economiche e Resilienza regionale *Eyes-Giornale di Scienze regionali*. 4(2):48-55.
- Lagravinese R. (2015) Economic crisis and rising gaps North-South: evidence from the Italian regions. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 8 (2): 331-342.
- Martin, R. L. (2012) Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks, *Journal of Economic Geography*, 12, pp. 10-32.
- Martin, R.L. and Sunley, P. (2014) 'On the Notion of Regional Economic Resilience: Conceptualisation and Explanation'. *Journal of Economic Geography*
- OECD (2010a), High-Growth Enterprises: What Governments Can Do to Make a Difference, OECD, Paris.
- Spatini S, (2012), Il funzionamento degli ammortizzatori sociali in tempo di crisi: un confronto comparato - *Diritto delle relazioni industriali*, 3/XXII.

Abstract

The management of the economic crisis that hit Italy in 2008-2009 has tested the ability of the regional authorities to handle emergencies on a large scale and across different sectors.

Even Lombardy, one of the most important production systems in the country, has yet to come to terms with the effects of the recession. The prolonged crisis has contributed to question the development model focus on SMEs centrality and to start a change of setting of regional policies.

A pivotal role was played by labor market policy and crisis management that were forced to adapt the tools available. Indeed economic crisis has fostered the transition of labor policies toward an approach more active policy oriented, while the corporate crisis management led to the establishment of a special task force with the aim of enhancing the opportunities for recovery.

These initiatives often lack of an organic vision about development strategies.

The aim of the paper is to examine the effects of the recession in Lombardy, highlighting the role played by regional policies and the lessons learned. The results are interpreted using the concept of economic resilience that denotes the ability of a territory to maintain or improve the growth path as a result of a structural economic change.