

Facoltà di Economia
Università di Roma "Tor Vergata"
Anno accademico 2014/15
Secondo semestre

Corso:

Economia Regionale

Docente

Prof. Riccardo Cappellin

LEZIONE 8

LA PIANIFICAZIONE E LE POLITICHE URBANE

L'approccio classico (1950-60)

- L'architetto è capace di sintetizzare diversi aspetti in un piano complessivo, seguendo un principio di ordine formale
- Il ruolo dei pianificatori è quello di tradurre i modelli di pianificazione in forme tridimensionali
- La forma del territorio rappresenta la totalità di ciò che deve essere pianificato
- I pianificatori fisici possono interagire solo con altri pianificatori che abbiano una pari padronanza del linguaggio della forma
- Il piano è un'opera di ingegneria sociale o la rappresentazione sintetica dei risultati dell'analisi in un modello di struttura sociale e nella proposta al decisore di alternative di intervento
- Le descrizioni si sviluppano attorno ad un tema centrale e l'obiettivo è quello di raggiungere una qualche forma di sintesi, che dipende essenzialmente dalle capacità individuali (capacità creativa)
- Il dibattito sulle metodologie di pianificazione pone il problema se il piano sia un'arte o una scienza: il piano è l'oggetto dell'opera di esperti che hanno il dono della creatività.
- L'approccio classico non offre una guida nel passare dalla analisi al disegno
- Compito degli analisti (economisti e/o ingegneri) è solo quello di calcolare i bisogni o di definire degli standards

L'approccio moderno (1970-80)

- Il piano mira a rendere le decisioni più razionali e il pianificatore deve aiutare colui che prende le decisioni
- Il piano permette di rendere esplicito il ragionamento sottostante la decisione e pertanto rende valutabili le decisioni e responsabilizza i decisori
- La metodologia di piano segue un approccio procedurale e prende il processo corrente di decisione come il suo punto di partenza
- L'obiettivo non è quello mirare all'attuazione di un determinato piano e il distaccarsi dal piano non implica il suo insuccesso, invece l'obiettivo è quello di rendere le decisioni più razionali

2

L'approccio contemporaneo (1980-90)

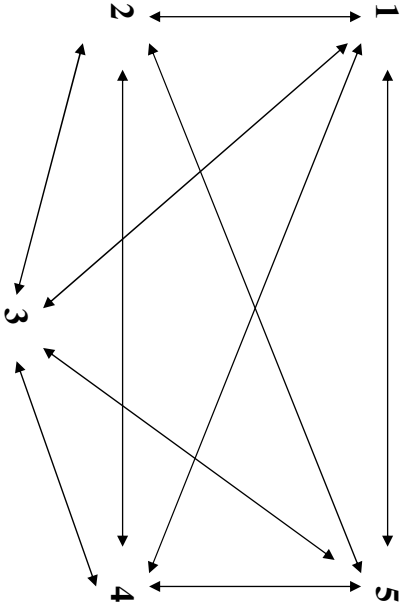
- Il decisore adotta un approccio "sostantivo" o ha una visione orientata all'azione
- L'attenzione non si focalizza sulle decisioni effettivamente prese dal decisore, ma sui risultati o sulla capacità del piano di promuovere il cambiamento
- Secondo un approccio strategico, l'attenzione si focalizza in modo selettivo sui problemi concreti piuttosto che sulla definizione degli obiettivi
- Il decisore è consapevole che l'ambiente è risultato dell'interazione di numerosi attori
- La pianificazione si basa sullo studio di come l'ambiente possa essere influenzato dalle decisioni prese dai diversi soggetti privati
- Il problema del piano è individuare come il sistema sociale possa essere influenzato da specifiche misure
- Il piano è concepito come processo interattivo di apprendimento

3

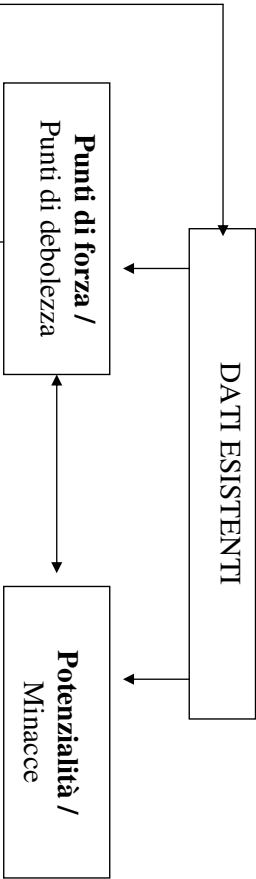
L'APPROCCIO RAZIONALISTA

Un processo ciclico di programmazione (modello tradizionale)

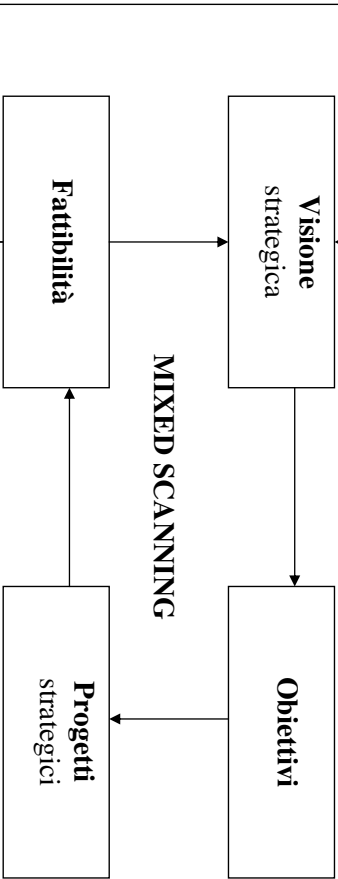
- 1. formulazione del problema
- 2. generazione delle alternative di intervento
- 3. valutazione delle alternative e scelta di azione
- 4. implementazione della politica prescelta
- 5. monitoraggio e analisi delle politiche



FASI DEL PIANO



FASE DI ANALISI



FASE DI FORMAZIONE DELLA VISIONE

FASE DI DEFINIZIONE DEI PROGETTI

FASE DI ESECUZIONE

APPROCCIO STRATEGICO ALLA PIANIFICAZIONE

Le diverse fasi non indicano necessariamente una sequenza temporale: è infatti possibile che si parta da una di esse (ad esempio da una prima ipotesi di obiettivi strategici, formulati da una prima rete di attori/promotori del piano) per poi ripetere tutto il processo. Le soluzioni concrete possono essere diverse da caso a caso.

I due fattori chiave sono la promozione della interazione e la creazione del consenso su determinate issues strategiche.

La pianificazione strategica non offre solo soluzioni ai problemi esistenti ma definisce alcune linee-chiave di sviluppo a cui le politiche locali e gli attori devono uniformarsi.

Due tipi di piano

	PIANI PROGETTO	PIANI STRATEGICI
OGGETTO INTERAZIONE FUTURO ELEMENTO TEMPO FORMA EFFETTO	materiale fino all'adozione chiuso limitato alla definizione di fasi cianografiche determinato	decisioni continue aperto centrale per il problema appunti dell'ultima riunione quadro di riferimento

Fonte: A Faludi (1989), *Conformance vs performance*, p. 39

Il piano strategico è allo stesso tempo:

- un **processo** di creazione, gestione e mantenimento delle reti degli attori,
- un **documento** o un protocollo di intesa articolato eventualmente in singoli accordi di programma che impegna pubblicamente gli attori stessi ("plan for planning": preaccordo sugli scopi)
- un **istituzione** anche se non un livello di governo istituzionale che si articola in opportuni organi tecnici e agenzie che si occupano della sua redazione, attuazione, controllo e adeguamento.

Il prodotto della pianificazione strategica può essere:

- la stesura di un documento di issues strategiche,
- un progetto globale per la città,
- il coordinamento della rete dei rapporti competitivi territoriali,
- la formazione del consenso.

La programmazione strategica è uno strumento finalizzato:

- alla formazione del consenso e quindi non solo all'obiettivo del fare ma anche a quello di "comunicare strategie" e di conseguire l'accordo su specifici obiettivi,
- a fornire una visione strategica mediante un processo di adattamento non sequenziale ma di tipo interattivo articolato nelle fasi di
 - definizione iniziale dei problemi (plan for planning),
 - ridefinizione dei problemi,
 - progettazione,
 - decisione,
 - implementazione,
 - monitoraggio dei risultati,
 - ulteriore apprendimento da parte degli attori.

METODOLOGIE ALTERNATIVE DI PIANIFICAZIONE

a) L' "Analisi SWOT" mira a:

- rafforzare i punti di forza,
- sfruttare le opportunità,
- superare e minimizzare i punti di debolezza,
- superare e minimizzare i rischi.

b) I "Sistemi strategici di decisione" mirano a definire:

- la missione,
- le strategie,
- il budget e le strutture organizzative,
- i meccanismi di controllo.

c) L'approccio dello "Stakeholder Management" mira ad individuare:

- i "key stakeholders",
- i loro "interessi",
- le politiche che essi sono disposti a appoggiare,
- le strategie e le tattiche da seguire nelle relazioni con gli "key stakeholders".

d) L'approccio dei "Portfolio Models" mira ad individuare i progetti che sono:

- *stars*: alta crescita, bassi investimenti, alti profitti (opportunità da individuare)
- *cows*: bassa crescita, bassi investimenti, alti profitti (punti di forza da valorizzare o mantenere)
- *dogs*: bassa crescita e relativamente alti investimenti e bassi profitti (minacce da evitare)
- *question marks*: alta crescita e alti investimenti e profitti incerti (punti di debolezza da superare, per ridurre i costi interni)

10

La crescente complessità delle politiche urbane

* necessità di un approccio multisettoriale e di interventi integrati

- non basta dare una forma allo sviluppo ma si deve promuovere lo sviluppo
- l'importanza degli investimenti in infrastrutture materiali e immateriali
- il problema della costruzione ma anche della gestione delle infrastrutture

* una più stretta integrazione tra interventi urbanistici e trasportistici

- la riqualificazione delle aree semiperiferiche
- le interconnessioni trasversali e non solo radiali
- i vincoli e gli incentivi trasportistici alla rilocalizzazione delle attività

* impostare gli interventi in una prospettiva di medio termine

- la definizione di scenari di sviluppo
- la necessità di anticipare e stimolare la domanda
- la distinzione chiara tra obiettivi a medio e strumenti a breve
- la scoperta delle analogie opportunità di un confronto internazionale

* l'obiettivo della riqualificazione ambientale

- la complementarità nel lungo termine con lo sviluppo economico
- i vincoli posti da una maggiore sensibilità ambientale
- la maggiore sensibilità delle imprese alle relazioni con l'ambiente locale

11

Innovazioni nel processo decisionale

*** la maggiore forza contrattuale della domanda rispetto all'offerta**

- non sono sufficienti le risorse finanziarie se la domanda è solo latente
- la necessità di politiche di marketing e di creazione del consenso
- la necessità di aggregare la domanda con interventi di tipo integrato
- la progressiva attenuazione dei ruoli dei singoli attori
- l'insufficienza di rapporti di mercato
- la necessità della concertazione di tipo strategico

*** il nuovo ruolo dell'ente pubblico**

- le operazioni immobiliari sono di elevate dimensioni, complesse, ad alto rischio, di lunga durata
- il problema dei ritardi e delle incapacità realizzative

12

L'importanza della qualità ambientale in una strategia di sviluppo endogeno

Obiettivo delle politiche economico-territoriali è quello di promuovere lo sviluppo endogeno, tramite la valorizzazione delle risorse locali umane, naturali, materiali ed immateriali.

I fattori di localizzazione di tipo qualitativo, come la qualità dell'ambiente urbano e naturale e in generale l'organizzazione del territorio, risultano di importanza crescente rispetto ai fattori di tipo quantitativo, come il costo del lavoro o l'offerta di specifici servizi alla produzione.

Un'organizzazione industriale mirata alla qualità dei prodotti e dei processi si basa sulla flessibilità e sulla velocità di risposta agli shock esterni. Inoltre, un'accelerazione dei tempi di produzione e distribuzione richiede una formalizzazione delle procedure e delle forme di integrazione interna al processo produttivo e tra le diverse imprese.

Pertanto, la qualità formale, cui mira tradizionalmente l'urbanistica, trova riscontro nell'obiettivo della "qualità totale", cui mirano le moderne tecniche "just in time" di organizzazione produttiva, ed in particolare con l'esigenza di un ambiente esterno alle imprese meglio organizzato e di un migliore ordine nella distribuzione territoriale delle diverse unità produttive.

Lo sviluppo caotico delle attività produttive, industriali e commerciali, al di fuori delle grandi aree metropolitane e tra i diversi centri urbani minori, che è tipico di molte regioni italiane, contrasta con la qualità degli insediamenti produttivi in altre regioni europee, la cui struttura produttiva è peraltro molto simile, come nel caso delle regioni francesi e tedesche.

13

Esiste quindi un chiaro "trade-off" tra sviluppo economico e qualità ambientale, ma è anche vero che la qualità ambientale è un importante fattore di successo economico.

Le piccole e medie imprese sembrano avere una percezione non sufficientemente adeguata dei problemi che lo sviluppo industriale comporta per l'ambiente e sottovalutano le responsabilità delle imprese nel crescente degrado della qualità ambientale.

Il disordine urbanistico-territoriale, soprattutto nelle aree intermedie tra i diversi centri urbani, spesso di piccole e medie dimensioni, comporta un rallentamento della velocità di circolazione di beni e persone e quindi una minore sinergia e efficienza del sistema produttivo, oltre che inevitabili e ormai sistematiche situazioni di tensione tra le imprese e le popolazioni e le autorità locali.

La pianificazione territoriale è uno dei principali strumenti della politica economica regionale. Una più elevata qualità ambientale ed una "forma organizzata" del territorio sono strettamente complementari a forme moderne di organizzazione rigorosa della produzione basate sul "just in time" e sulla "qualità totale", che richiedono un ambiente esterno alle imprese meglio organizzato.

Fanno parte integrante di una nuova politica regionale nazionale anche misure destinate ad affrontare il deterioramento dell'habitat urbano, del paesaggio e dell'ambiente naturale, i problemi della qualità della vita e di carattere ambientale in generale, come il disordine urbanistico e l'inquinamento dell'aria ed acustico.

Interventi per sviluppare nuove capacità delle imprese e dei lavoratori

- **innovazione, ricerca e sviluppo** soprattutto nelle "reti di imprese" grandi e piccole in settori innovativi, in cui in Italia gli investimenti privati sono molto minori di quelli pubblici e minori che in altri paesi a scala internazionale,
- **formazione universitaria e istruzione permanente**, che richiedono forme di organizzazione di diverse capacità di attirare anche donazioni e commesse da parte del settore privato;
- **nuova occupazione di giovani qualificati** che sono l'investimento immateriale essenziale delle imprese;
- **ritorno al lavoro di donne e lavoratori anziani**, che portano alle imprese competenze ora dimenticate,

Interventi per soddisfare nuovi bisogni dei cittadini

- **risparmio energetico**, che è un enorme mercato nelle aree urbane,
- **protezione dai disastri naturali**, che evita perdite di produzioni nelle altrimenti inevitabili emergenze future,
- **smaltimento dei rifiuti**, che devono essere organizzati su basi interregionali e con tecnologie moderne,
- **acqua**, che richiede grandi investimenti e tecnologie moderne
- **telecomunicazioni e cablaggio delle città**, nelle quali si sono accumulati ritardi rispetto a tutte le altre grandi città europee;
- **logistica, trasporti regionali e periferici e riduzione della congestione**, per i quali è altissima la domanda privata e enormi i costi pagati in inefficienza e perdita di tempo delle imprese e delle persone;
- **aeroporti, alta velocità ferroviaria e porti**, indispensabili per la crescente internazionalizzazione delle imprese e la mobilità delle persone;
- **edilizia popolare**, per l'assurda mancanza di un patrimonio abitativo da dedicare all'affitto soprattutto dei giovani e degli anziani,
- **turismo, attività culturali, attività sportive e del tempo libero**, che sono i settori più dinamici della domanda privata e fondamentali nella vita delle persone;

- **servizi sociali**, attività che promuovono la socializzazione, in cui la iniziativa privata facilmente si può integrare con il volontariato, le attività non profit complementari a quelle di mercato;
- **salute e sanità**, che è forse il bisogno principale in una società sempre più composta da anziani e attenta alla speranza e alla qualità della vita;
- **soddisfazione di nuovi bisogni alimentari**, che riguarda un mercato o una domanda in rapida crescita,

Interventi per migliorare il funzionamento delle istituzioni

- **miglioramento della qualità ed efficienza negli uffici delle amministrazioni**, che richiede collaborazione con il mondo delle università e delle società di servizi professionali
- **lotta al crimine organizzato, alla corruzione e alla evasione fiscale**, che comportano ovvi benefici in termini di maggiore sviluppo economico e di maggiori entrate per lo Stato.

La pianificazione strategica reticolare

Il progetto rappresenta una diagnosi condivisa dei punti di forza e di debolezza e delle opportunità della città o della regione. Esso indica un approccio culturale e un linguaggio comuni e promuove un'offerta di partenariato tra attori pubblici e interessi privati.

Il piano strategico è innanzitutto uno strumento per mobilitare e produrre risorse, piuttosto che per allocarle come nei piani razional-compresivi, e per interpretare i fini e i valori piuttosto che per scegliere/applicare specifici strumenti di intervento.

La pianificazione strategica mira a mettere in rete i soggetti-decisori per coinvolgerli innanzitutto sulle linee di sviluppo futuro della città o della regione.

Il foro di discussione pubblica delle politiche mira ad individuare i focal points o le key issues.

Gli attori-decisori costituiscono una sorta di comitato di direzione e devono essere affiancati da attori-tecnici che hanno competenze specifiche sui vari progetti da intraprendere.

Si tratta di costruire un network di networks in cui ogni agente si trova all'interno della sua rete di relazioni che però è collegata attraverso la pianificazione strategica con le altre reti.

Il problema dell'equità cioè della "legittimità democratica" del piano che presuppone la rappresentanza non solo degli "interessi forti" ma anche di quelli "deboli", anche se diffusi, che corrono il rischio di essere lasciati fuori dal quadro della pianificazione. Infatti, i soggetti che si trovano in posizione di relativa debolezza è inevitabile che portanno delle resistenze ad una strategia di promozione del cambiamento.

La rete di relazioni che si viene a formare supera gli specifici processi decisionali in cui gli attori sono soliti confrontarsi. Il piano svolge un'azione "pedagogica" o di luogo di dialogo che permette la gestione e risoluzione dei conflitti.

Il conflitto può riguardare l'identificazione del problema prima ancora che le soluzioni. In questo caso risulta necessario un "plan for planning": accordo sugli scopi o di una meta-intesa sulle regole, preliminare alla stessa identificazione dei problemi strategici.

Il problema di come superare il veto opposto da un attore o da più attori forti può essere risolto solo integrando tutti gli attori rilevanti entro una valutazione allargata delle poste in gioco, evitando la paralisi su una singola partita e quindi praticando attivamente sia una raccolta e diffusione di informazioni che un'attività di compensazione degli interessi.

Infatti, in un contesto globale degli interventi pubblici risulta più facile raggiungere accordi sulle singole politiche in quanto intervengono meccanismi di compensazione che privilegiano ora un attore e ora un altro.

L'approccio reticolare alla pianificazione strategica

Compito della pianificazione strategica è in primo luogo quello di creare e mantenere una "rete interna" e in secondo luogo di sviluppare una "rete esterna"

La pianificazione strategica viene intesa sia come "foro" per la rappresentazione degli interessi che come "forma di organizzazione" del governo locale che facilita il coordinamento delle azioni strategiche dei diversi attori.

La pianificazione strategica mira all'obiettivo esplicito di gestire i network decisionali al fine di creare consenso su un progetto di città o di regione, nonché su specifici interventi e politiche pubbliche.

Nei modelli reticolari la pianificazione strategica assume la pluralità degli attori pubblici e privati e la complessità dei rapporti intergovernativi come fattori di base per orientare la propria azione in modo selettivo e globale.

L'approccio reticolare risponde all'esigenza di coordinare tale frammentarietà e costruire un consenso di base su un progetto globale di città o di regione.

L'obiettivo fondamentale del processo di programmazione strategica è costituito dalla formazione e gestione di una rete di attori, in grado di dare concreta attuazione alle strategie ritenute più idonee per risolvere i problemi della città o della regione in base ad obiettivi definiti.

Il modello reticolare alla pianificazione strategica si rivela superiore agli approcci bottom-up e top-down, che non funzionano quando vi è molta conflittualità e divergenza di interessi tra gli attori, e si pone il problema della formazione del consenso e della compensazione degli interessi.

L'importanza della gestione della rete degli attori nella pianificazione strategica
Da un approccio di tipo "prescrittivo" ad un approccio di tipo "transattivo"

Una nuova politica urbana e regionale non si deve basare su un approccio di tipo **"prescrittivo"** ma su un approccio di tipo **"transattivo"**, nel quale il problema più importante non è tanto **"che cosa"** fare quanto **"come"** e con **"quali attori"**.

Si tratta pertanto di snellire i processi decisionali, procedere ad una "reingegnerizzazione" della amministrazione pubblica, di creare un'organizzazione "snella" ("lean"), di focalizzare l'azione dei singoli attori pubblici e privati, di procedere ad effettivo processo di decentramento come indicato dal principio di sussidiarietà ed al contempo far sì che l'amministrazione pubblica locale assumi una funzione di "leadership" e di iniziativa che stimoli la progettualità degli altri attori locali.

Si richiede a ciascun attore locale di individuare una propria strategia di medio e lungo periodo, dato che questo è il presupposto della definizione di progetti di cooperazione comune. Questo ultimo approccio mira quindi a valorizzare le tradizioni locali, il senso di appartenenza comune o l'identità locale e regionale, senza le quali è quasi impossibile una strategia di cooperazione tra i diversi attori della comunità locale.

La pianificazione reticolare
Dal piano al processo di governo o di policy-making

Tabella 3: Possibili rapporti tra obiettivi e soluzioni nelle relazioni tra gli attori chiave			
		Obiettivi	
		Consenso	Conflitto
	Conosciute	A	B
Soluzioni			
	Sconosciute	C	D

Fonte: Ciciotti, Florio e Perulli (1997)

La scelta tra:

A	Efficienza	Centralizzazione	Separazione tra pubblico e privato
B	Innovazione	Decentramento	Partnership pubblico-privato

Tre tipi di obiettivi

A) Economie di scala	B) Economie di specializzazione	C) Economie di rete
----------------------	---------------------------------	---------------------

Tab. 2 Modelli di gestione delle politiche urbane

<i>Modelli di gestione</i>	<i>Bottom-up</i>	<i>Top-down</i>	<i>Reticolare</i>
<i>Obiettivo Prevalente</i>	individuazione del problema	mobilizzazione attori/risorse	gestione dei networks
<i>Elemento Centrale</i>	natura del problema	analisi strutturale	interazione attori/problemi
<i>Prodotto Finale</i>	soluzione del problema	issues strategiche	rete di attori
<i>Trattamento delle Politiche</i>	settoriale	settoriale	integrato
<i>Tipo di Network</i>	project network	project network	functional network
<i>Modello di interazione</i>	laissez-faire	gerarchico	negoziiazione
<i>Logica</i>	curativa	curativa	preventiva

Fonte: Ciciotti, Florio e Perulli (1997)

La rete degli attori nella pianificazione strategica

La realtà dei paesi industrializzati tende ad essere sempre più caratterizzata da elementi di complessità, dall'aumento dei conflitti e della ingovernabilità. Questo spinge alla ricostruzione di una cornice di riferimento e di un quadro di certezze per i comportamenti degli stessi attori privati.

Un modello bottom-up risulta particolarmente carente per affrontare quei problemi che richiedono progetti integrati a carattere intersettoriale (distretti industriali...forse).

Un approccio top-down richiede da parte dell'ente locale volontà, capacità tecnica di progettazione e soprattutto di implementazione delle politiche che sinora sono stati proprio gli elementi più carenti.

Esso si basa inoltre sul prerequisito di un basso livello di conflittualità e di divergenza tra gli attori.

La competizione tra sistemi territoriali si basa sempre di più sulla combinazione di elementi di natura strutturale e su elementi di natura volontaristica, dalle interazione dei quali emergono gli interessi dei diversi attori e le aspettative di politiche di intervento e quindi le possibili scelte strategiche.

Il network di politica economica può essere di tipo:

- **verticale** (il coordinamento viene attivata e controllato da un attore gerarchicamente superiore),
- **orizzontale** (il coordinamento viene mediato da un attore),
- **volontaristico** (il coordinamento viene attivato da attori partecipanti al progetto con le regole tipiche del mercato).

Le reti si possono inoltre distinguere in:

- **project network** (rete temporanea, formata attorno a un progetto con basso grado di interazione e aree di accordo)
- **functional network** (reti di tipo permanente con alto grado di interazione e aree di accordo)

Due principi essenziale della pianificazione strategica:

- **principio di legittimazione** delle scelte, che risiede nella capacità dell'insieme dei soggetti di trovare l'assetto complessivamente più vantaggioso attraverso la reciproca interazione,

- **principio di trasparenza**, secondo il quale la funzione della pubblica amministrazione è quella di presidiare il buon funzionamento delle procedure, di rendere esplicito il sistema delle preferenze della collettività rappresentata e di trarne le conseguenze dal punto di vista operativo

L'attenzione alla legittimità democratica delle scelte effettuate che richiede che i soggetti attivati non siano solo coloro che hanno una capacità effettiva di incidere sui processi decisionali, ma anche i **rappresentanti di tutti gli interessi coinvolti dalle politiche anche se deboli e diffusi.**

La compensazione degli interessi in gioco non può avvenire a livello di ogni micro area o di singolo progetto ma può essere più agevolmente individuata **a scala più vasta.**

I compiti del policy-maker: l'elaborazione di una strategia di intervento

- a) analisi delle opportunità e minacce, sulla base dei trend del settore
- b) analisi di cosa vogliono gli elettori**
- c) individuazione degli interessi e dei valori degli stakeholders / gruppi di opinione
- d) individuazione delle azioni previste da parte dei concorrenti politici
- e) definizione della missione compatibile con il mandato/valori/competenze**
- f) sviluppo bottom up di programmi settoriali di tipo strategico
- g) valutazione dei punti di forza e debolezza dell'istituzione / organizzazione
- h) veloce individuazione delle key issues**
- i) scelta tra risposta strategica/centralizzata o incrementale/decentralizzata**
- j) definizione di innovazioni radicali o di una "visione/progetto" innovativi e caratterizzanti**
- k) ricerca di cooperazione con alleati/partners/fornitori complementari
- l) integrazione sistemica e allargamento della base tecnologica
- m) costruzione di un portfolio di programmi differenziati per prospettive di sviluppo e difficoltà di realizzazione
- n) costruzione di una rete con gli stakeholder / gruppi di opinione**
- o) differenziazione della missione rispetto ai singoli stakeholder / gruppi di opinione
- p) definizione delle strategie e dei progetti operativi
- q) analisi della possibile risposta degli stakeholder / gruppi di opinione
- r) decentramento delle iniziative innovative e responsabilizzazione degli attori**

26

Cooperazione pubblico-privata e politiche urbane

La promozione dello sviluppo economico e della qualità ambientale è spesso dominata eccessivamente dal ruolo di istituzioni o agenzie pubbliche, secondo un approccio di tipo interventzionistico.

I rappresentanti del settore privato possono essere coinvolti in misura maggiore nella definizione di una soluzione dei problemi urbani ed anzi la partecipazione del settore privata è considerata di importanza cruciale.

La cooperazione pubblico-privata non consiste nella concertazione trilaterale tra operatori privati, sindacato e autorità pubbliche, molto diffusa nei paesi europei.

Essa mira a creare entità organizzative che raggruppi diversi soggetti privati nel perseguire un dato progetto o strategia in una data area urbana anche tramite la mobilitazione del sostegno del settore pubblico.

Si tratta di promuovere le capacità di auto-organizzazione del settore privato e di facilitare un approccio pro-attivo delle imprese private nello sviluppo economico locale.

La creazione di istituzioni di tipo privato che mirano all'individuazione di opportunità e a finanziare singoli progetti.

L'auto-organizzazione del settore privato appare come una precondizione nella costruzione di accordi con le diverse istituzioni del settore pubblico.

27

Quattro approcci alle politiche urbane:
l'interdipendenza tra economia e istituzioni

ISTITUZIONI			
	<i>Principio di autorità</i>	<i>Principio di cooperazione</i>	
	2. STATO TECNOCRATICO	4. STATO PARTNER	
<i>Obiettivo della migliore qualità</i>	<ul style="list-style-type: none">• innovazione• accentramento	<ul style="list-style-type: none">• innovazione• decentramento	
	<ul style="list-style-type: none">• agenzie,• documenti direttori,• pianificazione per progetti	<ul style="list-style-type: none">• accordi di programma• piani strategici,• società miste	
<i>ECONOMIA</i>	1. STATO PADRONE	3. STATO MINIMO	
	<ul style="list-style-type: none">• Efficienza• Accentramento	<ul style="list-style-type: none">• Efficienza• Decentramento	
<i>Obiettivo della minimizzazione dei costi</i>	<ul style="list-style-type: none">• Società municipali• Piani regolatori• Stato sociale	<ul style="list-style-type: none">• Privatizzazioni• Esternalizzazioni• Autorità di regolazione	

Approccio aziendalistico e approccio strategico

L'amministrazione locale si trova in una situazione di reale emergenza in cui appare cruciale intervenire per risolvere i problemi di inefficienza di gran parte dei servizi pubblici. Questo porta ad affrontare i problemi urbani con un approccio di tipo "aziendalistico" e a ristrutturare la macchina amministrativa anche tramite la dismissione di talune attività, tramite il ricorso a servizi offerti dal mercato e alla privatizzazione delle aziende speciali di proprietà pubblica.

Dall'altro, la crescente interdipendenza e competizione tra i sistemi economico territoriali, sia urbani che regionali, in Europa e i cambiamenti nei modelli organizzativi e nelle strategie dei diversi attori urbani e regionali indicano la necessità di un approccio di tipo "strategico".

L'approccio "aziendalistico" mira ad un maggiore orientamento al mercato nella produzione dei servizi pubblici, all'eliminazione degli sprechi, alla riduzione dei costi ed in generale a fare meno e meglio.

L'approccio "strategico" mira a realizzare progetti che innovino il modo di funzionare del sistema socioeconomico urbano e regionale in tempi compatibili con una concorrenza tra sistemi territoriali, che si gioca sempre più sulla tempestività.

Il modello aziendalistico sembra corrispondere alle necessità tipiche a di una fase recessiva, in cui tagliare i costi ed operare ristrutturazioni era l'esigenza prioritaria. Tuttavia la logica del modello competitivo porta a focalizzarsi sul breve termine e questo può comportare la perdita di opportunità significative.

Invece, lo sviluppo dell'economia mondiale indica l'opportunità di impostare una strategia di medio e lungo termine ed affrontare il nodo della carenza di infrastrutture e servizi innovativi indispensabili per una riconversione del sistema produttivo e rispondere a nuove esigenze sociali.

Una moderna politica urbana e regionale richiede che le funzioni delle istituzioni pubbliche sia quello di "integratore attivo" capace di:

- integrare le politiche dei diversi attori regionali,
- stimolare la loro capacità progettuale tramite la proposta di programmi di iniziativa regionale e nazionale,
- fornire assistenza tecnica nell'attuazione delle diverse politiche.

Le amministrazioni pubbliche dovrebbero individuare obiettivi e strategie di tipo generale e non obiettivi molteplici e specifici, al fine di promuovere il consenso e le sinergie tra i diversi attori regionali

Spetta invece ai singoli attori privati e soprattutto alle loro associazioni la responsabilità di progettare nuove iniziative e di attuare i progetti operativi.

Approcci di mercato e approcci di pianificazione

L'approccio della pianificazione urbanistica e territoriale non è necessariamente in contrasto con quello di una politica urbana basata sulla valorizzazione delle relazioni di mercato.

Infatti, in ambedue questi approcci alle politiche urbane è possibile individuare un'evoluzione. Nel caso dell'approccio di mercato l'obiettivo del miglioramento della qualità e dell'adozione tempestiva di innovazioni, come strumento di competitività, ha in gran parte sostituito quello della mera efficienza produttiva o della riduzione dei costi.

D'altro lato, nel caso dell'approccio di pianificazione si è assistito ad un'evoluzione da modelli di tipo rigidamente gerarchico basati sul principio di autorità e quindi di tipo centralistico a modelli basati sul partnership e quindi su un maggiore decentramento decisionale.

Le due alternative possibili in ciascun approccio possono essere combinate tra loro, dando luogo a quattro diversi modelli di intervento pubblico nei sistemi economico-territoriali.

Tab. 1: Incrocio tra mercato, istituzioni, economia e politica

	<i>Approcci di mercato</i>	<i>Approcci di tipo istituzionale</i>
<i>Livello micro: economia</i>	<ul style="list-style-type: none">- deregolamentazione- privatizzazione- politiche per progetti	<ul style="list-style-type: none">- pianificazione vincolistica- negoziazione e accordi- programmi integrati
<i>Livello meso: politica</i>	<ul style="list-style-type: none">- autonomia di gruppi di attori- creazione di "arene" competitive- marketing urbano	<ul style="list-style-type: none">- dirigismo- pianificazione strategica- creazione di "fori" o "tavoli"- "governance" o concertazione- decentramento e federalismo

Fonte: versione modificata di Ciciotti, Florio e Perulli (1997)

Cusinato, A., Le ragioni del piano tra ideologia e storia. Ancora su *La città del liberalismo attivo* di Stefano Moroni, Scienze Regionali, 8, 2, 2009, pp. 121-130.

La pianificazione nella società postindustriale

La pianificazione del territorio nell'epoca post-industriale (Giddens 1997): la crisi di legittimazione del paradigma della pianificazione che si ispirava ad una visione industrialista della società.

L'industria non costituisce più il principio ordinatore della società e del territorio.

Procedure di coordinamento gerarchico erano necessarie per il raggiungimento di obiettivi prefissati anche su orizzonti non brevi, all'interno della impresa data la relativa rigidità delle tecniche, la presenza di significative economie di scala e l'elevata divisione del lavoro tra un grande numero di lavoratori.

La pianificazione del territorio costituiva il complemento dell'analoga pratica sistematicamente adottata all'interno dell'impresa.

Alla mano pubblica era assegnato il compito di provvedere alla gestione delle esternalità e alla produzione di beni pubblici, le cui caratteristiche erano prevalentemente connesse alla presenza dell'industria e quindi relativamente prevedibili e governabili.

La legittimazione sociale della pianificazione derivava dall'intendimento di favorire lo sviluppo della componente allora più importante della base economica urbana, regionale ed anche nazionale.

E' inevitabile chiedersi quale sia il ruolo della pianificazione del territorio quando questa connessione stretta – quasi deterministica – tra industria e territorio non sussiste più. La flessibilità – organizzativa, produttiva e localizzativa, costituisce la cifra della società del presente, la cui altra faccia e rappresentata dalla complessità, ovvero dalla impossibilità di effettuare previsioni sullo stato futuro delle cose (siano esse interne o esterne alle imprese) a causa della interazione strategica che s'instaura tra una miriade di sottosistemi flessibili.

Il modello liberista

Il modello liberista si basa sulla convinzione che non sia possibile definire un ottimo collettivo data l'incommensurabilità delle preferenze individuali. Qualsiasi attività di coordinamento gerarchico delle azioni per la realizzazione di una determinata configurazione a venire risulta inutilmente lesivo delle libertà individuali.

Un approccio liberista di natura ideologica non permette di cogliere in maniera chiara e distinta l'elemento che distingue l'epoca presente da quella passata e si basa su affermazioni svincolate da ogni confronto con le condizioni storico-materiali.

L'omissione più rilevante del modello liberista concerne il carattere di irreversibilità degli interventi di trasformazione d'uso del suolo, dato che il disinvestimento si rivela altamente costoso e in alcuni casi tecnicamente irrealizzabile.

I soggetti operano in condizioni di razionalità limitata.

È necessario evitare che le libertà individuali esercitate nel presente in condizioni di razionalità limitata e di interdipendenza strategica pregiudichino le libertà future dei medesimi attori.

34

Ne deriva l'opportunità di adottare un criterio quanto meno prudenziale nell'utilizzo di una risorsa scarsa (quale è il suolo) e di assai difficile riproducibilità (quale è il territorio) evitando ad esempio l'indiscriminata urbanizzazione degli spazi aperti oppure l'omologazione delle condizioni ambientali e paesaggistiche.

I beni comuni

In presenza di "beni comuni" (i quali hanno la non felice caratteristica di associare la non-escludibilità alla rivalità) non è invero affatto sicuro che il mercato sia in grado di conseguire di per sé l'efficienza (tragedia dei *Commons*).

La seconda omissione del modello liberista è conseguente alla precedente e riguarda la mancata inclusione delle generazioni future tra i portatori d'interesse relativamente all'uso del suolo. Queste generazioni non hanno voce nel mercato.

Le esternalità connesse all'uso del suolo si configurano in forma di *sistema spaziale localmente specifico* (da cui il concetto di territorio), ragion per cui non possono essere gestite a prescindere né da un disegno d'insieme (perché si tratta di un sistema), né da una dettagliata assegnazione spaziale dei vincoli (perché l'effetto di sistema deriva dalla particolare disposizione delle fonti delle medesime esternalità).

I beni pubblici

Nel caso di "beni pubblici" l'intervento pubblico è ammissibile anche nel modello liberista. Infatti, a causa della presenza di indivisibilità, economie di scala e di rete, vincoli tecnici e di accessibilità, la produzione di beni pubblici e in particolare di infrastrutture a rete non può prescindere da un disegno organico e allo stesso tempo dettagliato del territorio, ovvero da un piano.

35

E' necessario considerare il tema delle esternalità positive che rappresentano l'elemento costitutivo forse più rilevante degli stessi concetti di territorio, città e al fondo anche di comunità e società. Invece il diritto è esclusivamente attento alle esternalità negative. Le esternalità positive appartengono alla dimensione etica, della quale costituiscono anzi la "causa naturale" e sono una dimensione imprescindibile del territorio.

La distinzione tra l'attività di regolazione e l'attività di pianificazione: mentre la prima consiste nella fissazione di regole di carattere relazionale (e di contenuto negativo, come la limitazione della libertà dei singoli qualora il suo esercizio sia pregiudizievole per l'eguale libertà degli altri), l'altra opera per il tramite di norme direzionali, miranti a coordinare le azioni verso un disegno prefissato.

A rigore, se nessuna funzione di preferenza collettiva può essere esplicitata ne consegue che nessun bene pubblico può essere prodotto qualora il numero dei potenziali decisori renda impraticabile dal punto di vista economico-tecnico la via della contrattazione diretta. Ma certamente nessuno oserebbe obiettare che il decisore pubblico deve prendere decisioni riguardanti le infrastrutture di interesse urbano o superiore.

Le disparità di reddito e la rendita

La rendita urbana nasce nella sua forma assoluta dalla scarsità del suolo e nella sua forma differenziale dalla presenza di economie di agglomerazione. La rendita si traduce in un formidabile dispositivo di ridistribuzione della ricchezza a favore dei proprietari fondiari, in misura tanto maggiore quanto più i terreni beneficiano dell'influsso delle economie di agglomerazione. E' opportuno predisporre gli strumenti intesi a regolare, se non la formazione, la distribuzione della rendita urbana, onde evitare che la redistribuzione della ricchezza si traduca in ineguaglianza nelle opportunità di esercizio delle libertà individuali.

36

I beni club

Le entità private senza fine di lucro possono prendersi cura di taluni aspetti dell'uso del suolo, operando nell'interesse dei propri membri (come dei club di quartiere) per la fornitura di servizi specifici e per la definizione di regole comuni che potranno riguardare sia certi aspetti organizzativi sia certi aspetti estetici (colore degli edifici, forme e materiali delle recinzioni, installazione di parabole e antenne televisive, ecc.). Peraltro, tali norme direzionali volte alla realizzazione di un disegno complessivo (anche assai dettagliato) significa che si ammette di la possibilità di definire un interesse collettivo e la corrispondente possibilità del piano.

Mentre tra gli abitanti di un quartiere è possibile realizzare dei miglioramenti paretiani, facendo magari ricorso al metodo della compensazione, e pertanto senza dover esplicitare le funzioni di preferenze individuali, tale soluzione si rivela impraticabile a livello urbano complessivo, in quanto i costi di transazione di una eventuale soluzione paretiana crescono in misura esponenziale rispetto al numero dei partecipanti.

L'innovazione e la pianificazione

In un'epoca caratterizzata dalla flessibilità, anche localizzativa, della produzione e dalla rilevanza strategica assunta dalle risorse immateriali non è possibile riproporre "antiche" pratiche dirigiste nella gestione né delle imprese né del territorio.

Nel modello di sviluppo attuale fondato sulla conoscenza il territorio da origine (o possa contribuire a originare) a risorse specifiche e rilevanti, in quanto sistema di esternalità localmente specifico ovvero *milieu*, come i distretti, quali generatori di cooperazione nella concorrenza, ai *milieux innovateurs*, alle *learning regions*, ai sistemi locali di innovazione, interpretati come dei dispositivi territoriali produttori di effetti specifici e non meccanicamente riconducibili alle logiche individuali.

37

La vera questione in tema di politiche e di pianificazione del territorio è comprendere se e in quale modo la configurazione del territorio – ossia la qualità, quantità e la reciproca disposizione degli elementi – operi nella generazione di risorse specifiche, particolarmente di carattere immateriale, essendo queste ultime le uniche rimaste di carattere locale (Maskell 2001).

OSSERVAZIONI

- Il territorio e le diverse forme di prossimità hanno un ruolo fondamentale nei processi interattivi di apprendimento che portano alla generazione della conoscenza
(Fonte: Cappellin, R. and Wink, R. (2009), *International Knowledge and Innovation Networks: Knowledge Creation and Innovation in Medium Technology Clusters*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
http://books.google.it/books?id=1BpclGekx18C&printsec=frontcover&source=gbs_navlinks_s#v=onepage&q=&f=false)
- Il libero mercato non è la forma di regolazione adeguata nei processi cognitivi di tipo collettivo e nella generazione della conoscenza collettiva e dell'innovazione di tipo sistemico, che caratterizzano l'attuale fase di sviluppo dei sistemi industriali o dei sistemi di innovazione nazionali, regionali e locali
(Fonte: Cappellin, R. (2009), *La governance dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza*, *Rivista di Politica Economica*, 99, 4-6: 221-282. <http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2009/apr-giu/Cappellin.pdf>)
- Differente (non intermedia ma concettualmente diversa) sia dal mercato che dalla pianificazione è la forma di regolazione che può essere definita come "governance", basata né sul principio di competizione, né su quello di autorità ma su quello di accordo-negoziazione.
(Fonte: Cappellin, R. (2009), *La governance dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza*, *Rivista di Politica Economica*, 99, 4-6: 221-282. <http://www.rivistapoliticaeconomica.it/2009/apr-giu/Cappellin.pdf>)

38

6. Dalle idee progettuali alla progettazione e la creazione di reti di innovazione

La competitività delle imprese implica la necessità di innovare costantemente i processi e i modelli produttivi, così da poter presidiare segmenti di filiere produttive che ormai sono globalizzate. L'innovazione e, quindi, l'ideazione di soluzioni innovative sono la condizione necessaria per individuare progetti di investimento efficienti e finanziariamente convenienti. Solo progetti altamente innovativi, e che quindi assicurino un rendimento finanziario positivo, possono essere realizzati e finanziati dagli operatori privati. Il ritardo accumulato negli ultimi sei anni dalle imprese italiane nello sforzo di innovazione è dimostrato dalla chiusura di moltissime imprese e dal successo di quelle che hanno investito nell'innovazione: l'innovazione non è più solo un fattore di successo, ma ormai un fattore di sopravvivenza per le imprese sia grandi sia piccole e medie. Le imprese che investono in innovazione esportano e crescono e quelle che non hanno investito e fatto innovazioni sono spesso entrate in crisi.

È quindi possibile uscire dalla crisi solo con un grande piano d'investimento nazionale nell'innovazione e in progetti che mirino ad un miglioramento della qualità della vita. L'innovazione è cruciale dal lato sia dell'offerta sia della domanda: la politica industriale che vuole promuovere un cambiamento della struttura produttiva dell'economia, creare nuove produzioni, aumentare la produttività media dell'economia e l'occupazione, deve promuovere un aggiustamento dinamico sia della domanda dei consumatori sia dell'offerta delle imprese nei diversi settori produttivi.

Gli investimenti da promuovere nel Piano nazionale non devono essere progetti ormai obsoleti e scartati in precedenti programmi d'intervento, ma devono avere un impatto moltiplicativo nel promuovere quelle trasformazioni della struttura produttiva nel medio-lungo periodo, che sono indispensabili per allineare il nostro Paese alle strutture economico-sociali più avanzate e moderne.

La generazione delle "idee forza" e la progettazione tecnica degli interventi

È errato sviluppare la progettazione esecutiva in itinere durante la fase di costruzione delle opere affidandola alle imprese alle quali è anche affidata la realizzazione delle stesse, mentre è cruciale fin dall'inizio, nell'ideazione e nella definizione dei progetti, il ruolo delle associazioni degli utenti e delle imprese che gestiranno i nuovi servizi pubblici.

Non è opportuno che le amministrazioni pubbliche deliberino i piani di investimento e avvino con urgenza la realizzazione delle opere senza un'adeguata progettazione. Invece, devono essere coinvolte nella progettazione e nella selezione degli interventi le competenze esistenti nelle università e nelle reti di innovazione locali e nazionali. Nella progettazione ad opera delle stesse amministrazioni pubbliche, i servizi interni non bastano, spesso le aste per idee progettuali sono distorte: è opportuno ricorrere alla co-progettazione con le università, integrando le competenze interne con competenze esterne adeguate.

39

Il punto più critico delle “strategie finanziarie” di innovazione nell’industria e nel territorio - a supporto dei “progetti innovativi” - è indubbiamente la debolezza delle pipeline di “progetti bancabili”, cioè di progetti *investment grade*, capaci di generare adeguati *cash flow* (stabili e duraturi) che assicurino un ritorno all’*equity* (il capitale proprio è necessario per la costituzione delle società veicolo e per alimentare strutture finanziarie sostenibili), il rimborso dei finanziamenti e il pagamento dei relativi oneri.

Innanzitutto, lo sviluppo di progetti operativi a scala locale richiede la discussione e il consenso su “idee forza”, come quelle indicate a titolo preliminare in questo documento, nei sei mercati-guida suindicati. In particolare, il processo di produzione delle idee progettuali, visto che queste avranno effetti non solo di breve ma anche di lungo periodo, comporta capacità di *vision* del futuro delle aree urbane, della loro organizzazione e delle modalità di *governance*. Inoltre, il fatto che le “idee progettuali” (e i progetti operativi) debbano essere integrati e interconnessi al fine di produrre i migliori effetti complessivi, mette ancora più in risalto l’esigenza di un indispensabile investimento nella fase di progettazione delle idee (e quindi anche della *vision* strategica sociale ed economica). In questa prospettiva, la strada da percorrere è promuovere la creazione di reti della conoscenza - che interretino gli attori delle aree urbane e che promuovano lo sviluppo della loro creatività - al fine di raccogliere, generare e perfezionare idee progettuali forti e convincenti.

Inoltre, nelle politiche di investimento industriale è cruciale saper individuare le imprese innovatrici, su cui poter concentrare gli investimenti, anche di natura immateriali (per esempio: ricerca applicata, progettazione tecnica ed economica, formazione, consulenza), supportando la loro evoluzione dimensionale ed organizzativa. Quindi, nella scelta dei settori e dei progetti da considerare strategicamente prioritari, appare necessario ancorare le scelte definite strategiche ad un *framework* analitico rigoroso e trasparente, che permetta di valutare la gerarchia delle priorità rendendo, quindi, esplicite le scelte politiche finali. È necessario consolidare e sviluppare una metodologia robusta che supporti il *policy maker* rendendo le sue decisioni sulle priorità settoriali e progettuali trasparenti e rendicontabili. In particolare, è necessaria un’accurata lettura statica della domanda e dell’offerta ma anche un’analisi dinamica che sappia quantificare i bisogni urbani e le capacità produttive del presente anticipando, con altrettanta accuratezza, gli scenari futuri.

La necessità e il finanziamento della progettazione

Per favorire gli investimenti, la pubblica amministrazione nazionale, regionale e locale dovrebbe investire -come già sottolineato - nella progettazione tecnica, economica e finanziaria, che finora è stata carente e senza la quale non è possibile definire progetti industriali innovativi, che possano essere realizzati in tempi rapidi e certi, e che garantiscano attraverso una regolazione stabile, un ritorno finanziario positivo per gli investimenti. In effetti, il problema di disporre di efficaci processi di produzione-elaborazione di idee progettuali, che occorre presidiare e sostenere finanziariamente, è il problema dei problemi. Ciò

40

vale soprattutto per le innovazioni di un certo rilievo: la progettazione non può essere finanziata solo con i profitti interni delle singole imprese; sono necessari contributi a fondo perduto pubblici, nazionali e regionali.

Nel sottolineare l’importanza della fase progettuale, non ci riferiamo solo ai progetti operativi (piani industriali), che devono passare al vaglio della verifica di fattibilità, ma anche e soprattutto alle stesse “idee progettuali” che devono essere “idee-forti”, in grado di generare “buoni investimenti” e pertanto di incentivare i processi innovativi, rendendo compatibile lo sviluppo industriale con la tutela del territorio. Pertanto, la questione finanziaria non riguarda solo il momento del finanziamento dei progetti operativi: per disporre di “idee progettuali” e di progetti validi (cioè con caratteristiche di innovatività e in grado avere un impatto significativo sullo sviluppo urbano) occorre che ne sia sostenuta la fase progettuale.

La necessità di puntare a progettazioni qualificate deve spingere la politica industriale e regionale a coinvolgere le migliori competenze esistenti sul territorio; innanzitutto quelle delle università e dei centri di ricerca. Pertanto, il prerequisito per promuovere gli investimenti privati è che il Governo e le Regioni sostengano con risorse pubbliche i costi della progettazione o della R&S (per esempio lanciando a livello regionale e nazionale “bandi di idee” su grandi progetti strategici, riservati alle università e ai giovani ricercatori).

In questa prospettiva, lo sforzo della progettazione non deve essere limitato alla sola amministrazione pubblica ma deve coinvolgere il sistema delle imprese che gestiscono importanti servizi nei diversi settori della mobilità e trasporti, della salute, delle infrastrutture sportive, del risparmio energetico e dell’abitazione (come le FS e le concessionarie autostradali, il sistema sanitario privato e pubblico, le fondazioni culturali, le società e le associazioni sportive, le imprese di produzione di energia, gli operatori immobiliari e le società di assicurazione).

Un ruolo chiave sia nella progettazione tecnica sia nel coordinamento della realizzazione dei singoli progetti - e successivamente nella realizzazione delle nuove produzioni di servizi ad essi collegati - lo devono avere le grandi imprese nei servizi collettivi (*Public Utilities*), le quali sono fortemente radicate nelle aree urbane e nel territorio nazionale italiano. Inoltre, un ruolo importante dal punto di vista politico possono avere il sindacato e le associazioni di utenti, al fine di spingere le grandi imprese di servizi collettivi a investire adeguate risorse nella progettazione.

Una buona progettazione evita di far lievitare i costi, rende più efficiente la spesa, riduce le possibili difficoltà realizzative, ne assicura la sostenibilità finanziaria: è opportuno ed economicamente conveniente pertanto non lesinare fondi alla progettazione se si vuole ottenere la migliore combinazione tra costi e risultati dei progetti di investimento.

Il conflitto di interessi che oggettivamente esiste tra il costruttore delle infrastrutture e il gestore dei servizi, che verranno prodotti utilizzando le stesse infrastrutture, rende assolutamente necessario che la progettazione delle infrastrutture non sia affidata alle imprese che faranno le opere o alle imprese di costruzione e di impiantistica. Queste devono iniziare a operare solo

41

quando esiste un progetto e si è proceduto alla scelta delle imprese più idonee sulla base di un bando di gara, in modo che il progetto definisca con precisione e rigore le modalità e i tempi di realizzazione della costruzione dell'infrastruttura. Pertanto, il costo dell'investimento in progettazione deve essere sostenuto dagli utilizzatori finali (il settore pubblico o i cittadini) o dai gestori privati del servizio, i quali di fatto sono i soggetti che trarranno un beneficio da un costo e da tempi di realizzazione minori.

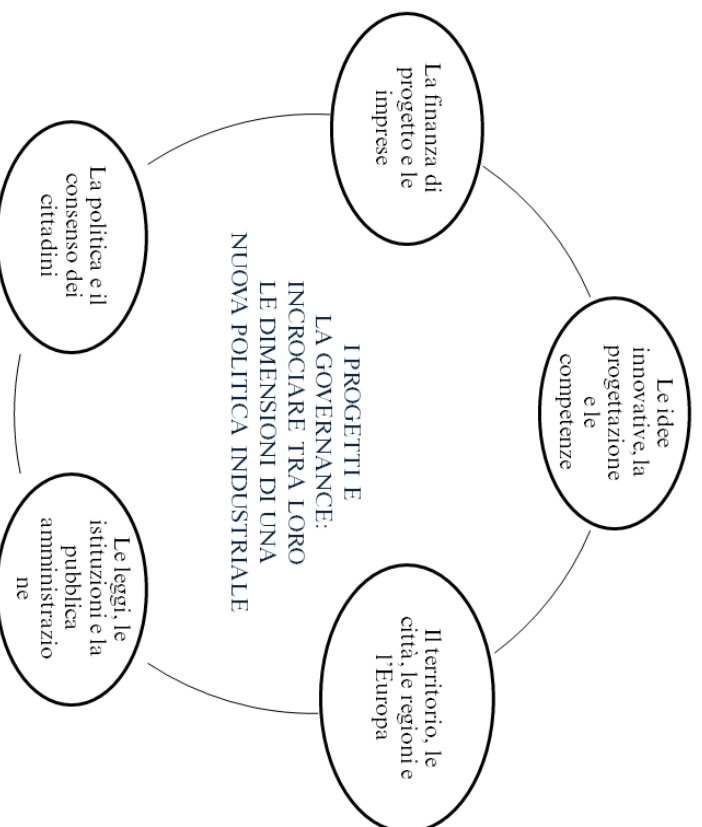
Il ruolo della ricerca universitaria

Il rapporto tra imprese ed università, tra scuola e mondo del lavoro, rappresenta il punto di partenza per trovare le competenze ed il *know how* esistenti e radicati nei territori, anche in termini di capacità imprenditoriale e manifatturiera.

È indispensabile che la generazione delle "idee progettuali" trovi un adeguato supporto da parte anzitutto delle amministrazioni pubbliche territoriali, che sono le prime a essere interessate a promuovere la modernizzazione delle città e la crescita delle proprie aree territoriali: lo Stato dovrebbe essere, poi, in prima linea a finanziare l'innovazione; ed è innovazione, evidentemente, anche la produzione delle idee dalle quali prende avvio il cambiamento e l'elaborazione dei progetti operativi. Tuttavia, si osservano carenze di competenze necessarie per la valutazione delle imprese e dei progetti innovativi da parte sia della amministrazione pubblica sia delle banche e delle istituzioni finanziarie; questi punti di debolezza si registrano anche nelle stesse imprese industriali e di servizio (italiane ed europee), le quali non sono in grado, salvo limitate eccezioni, di disegnare progetti ambiziosi di sviluppo a medio e lungo termine, dato che si concentrano invece sulla crescita commerciale e su operazioni di finanza straordinaria di breve periodo. Alla luce di queste osservazioni, si potrebbe lavorare mettendo le università sempre più al centro dei processi progettuali, rivisitando il rapporto tra scienza di base e applicata, tra funzioni di innovazione e creatività all'interno di uno stesso perimetro locale di ricerca in chiave di *innovation region*.

Tuttavia, nelle università problemi di struttura, di quantità e di qualità della spesa in R&S non favoriscono la formazione di un modello di "ricerca per il mercato", ma lo sviluppo di un sistema di "ricerca per la ricerca". Di fatto, emerge un'eccessiva focalizzazione sulla ricerca di base che ci distanzia notevolmente dai paesi in cui il network tra mondo della ricerca, mondo della finanza e imprenditorialità è ben più saldo.

Figura 2 – Titolo



10.1. La governance del PPP e il ruolo dell'amministrazione pubblica nelle nuove politiche industriali e territoriali

È necessario predisporre la “*governance* istituzionale” di un piano di investimento regionale e nazionale mirato alla crescita dell’economia, nell’ambito della quale sia facilitato il processo di individuazione e selezione dei progetti e la valutazione della loro sostenibilità economico-finanziaria.

Si tratta di operare secondo la logica dello sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale, e adottare un modello che potremmo chiamare di *governance bottom-up corretto*. Infatti, si deve partire dal basso per far emergere i progetti in grado di risolvere i problemi urbani, e coinvolgere gli attori locali più rilevanti; ma, nello stesso tempo, questa azione va inquadrata in uno schema strategico più ampio, a scala regionale-nazionale. Ciò al fine non solo dell’indicazione delle aree e dei settori di intervento, ma anche della prestazione di assistenza nella fase di progettazione e finanziamento e dell’integrazione delle singole progettualità secondo la logica delle reti di cooperazione e di innovazione e, quindi, di ottenere le economie di scala sul lato sia della domanda sia dell’offerta.

Questo modello si contrappone a quello secondo cui la politica industriale si deve concentrare su “fattori di tipo orizzontale”, come la riduzione del costo del lavoro, la flessibilità del lavoro, la riduzione delle imposte, gli incentivi automatici a tutte le imprese, e deve essere governata a livello nazionale riaccentrando le decisioni e riducendo l’autonomia degli enti locali e regionali. Occorre poi un ripensamento del ruolo che gli attori privati possono avere nell’ambito di questo piano di politica industriale, regionale e nazionale, dato che il rilancio degli investimenti su scala nazionale e locale implica la ricerca di un’efficace *partnership* pubblico-privato.

E va anche fatta un’azione di sistema volta, da un lato, a dare certezza al quadro normativo legale e fiscale (fondamentale per attrarre capitali internazionali), e, dall’altro lato, a stimolare l’impiego dei capitali degli investitori istituzionali italiani (soprattutto fondi pensione) attraverso specifiche misure di incentivo, oggi in fase di studio (riduzione della fiscalità, meccanismi di garanzia, avvio di fondi pubblico-privato).

Le tre diverse dimensioni di una nuova politica industriale

Sono prioritari tre ambiti di una nuova politica industriale:

a. la dimensione nazionale e d’impresa.

Si deve promuovere il ruolo delle grandi imprese di rilevanza strategica (soprattutto le Public Utilities) come: Ferrovie dello Stato, Eni, Snam, Enel, Terna, Acea, A2A, Iren, Atlantia, le varie concessionarie autostradali, Finmeccanica, Fiat e le grandi

44

imprese multinazionali presenti in Italia con competenze di eccellenza internazionale, affinché rilancino gli investimenti nell’ambito dei rispettivi piani industriali d’impresa e di un Piano nazionale italiano simile al Piano Juncker europeo;

b. la dimensione regionale e locale.

Si devono ideare e realizzare grandi progetti strategici nei sei ambiti prioritari indicati precedentemente e focalizzati sul tema dei bisogni emergenti nelle aree urbane, da un lato, per migliorare la qualità della vita dei cittadini e soddisfare la nuova domanda e, dall’altro, per promuovere nuove filiere produttive articolate anche su scala nazionale oltre che regionale e assicurare la creazione di nuovi settori e la diversificazione dell’industria nazionale. Si devono definire solide strutture organizzative di governance di queste reti di innovazione a scala nazionale - oltre che su scala locale - per esempio tramite la creazione di una rete nazionale di “centri di competenza” o di agenzie territoriali per la ricerca e l’innovazione, articolate per macro-regioni; ciò al fine di assicurare il coordinamento e la sinergia su scala nazionale dei progetti delle Regioni nei sei ambiti prioritari focalizzati sui bisogni emergenti dei cittadini nelle aree urbane. Strategico è l’avvio su scala nazionale di qualche grande progetto con forte coinvolgimento della ricerca universitaria che apra la strada per interventi su scala locale e rafforzzi il ruolo delle università sul fronte del trasferimento tecnologico;

c. la dimensione finanziaria e fiscale.

Il sistema finanziario ha il ruolo - complementare a quello industriale e territoriale - di collegare la domanda all’offerta di fondi. Occorre promuovere l’intervento non solo delle banche ma anche degli intermediari finanziari non bancari: CDP, istituti finanziari regionali di sviluppo, fondi di private equity, investitori istituzionali (assicurazioni, fondi pensione, fondi sovrani internazionali). Dal punto di vista fiscale sono necessari forti incentivi agli investimenti in innovazione identificati con parametri oggettivi.

La dimensione nazionale della politica industriale: dai tavoli di crisi al tavolo dello sviluppo

L’impegno del Ministero dello Sviluppo Economico nei tavoli delle crisi aziendali non è sufficiente: è necessario andare oltre la gestione delle emergenze e delle soluzioni per ogni singola crisi aziendale. Un’efficace politica industriale deve affrontare e risolvere, con soluzioni strutturali, i nodi competitivi che penalizzano le nostre imprese nella competizione europea e globale.

Invece delle centinaia di “tavoli di crisi” a livello nazionale, e nelle diverse aree del Paese, sarebbe utile creare un unico “tavolo dello sviluppo”, o una *task force* a livello nazionale raccordata con un’analoga *task force* in ogni Regione, che promuova insieme a nuove produzioni innovative, i relativi investimenti delle imprese private e i necessari investimenti pubblici preliminari e complementari, e che rimuova gli ostacoli amministrativi che ne possano rallentare la realizzazione da parte delle imprese.

45

Tale *task force* pubblico-privata per la ripresa economica deve definire una piattaforma strategica comune, o organizzare un numero limitato di “piani d’azione” (o “tavoli di sviluppo”), nei sei ambiti strategici delle infrastrutture e dei servizi d’interesse collettivo indicati sopra e in altre possibili produzioni innovative, ritenute fattibili e prioritarie.

A tale task force deve essere assicurata la partecipazione sia degli operatori economici dei singoli settori considerati, sia delle associazioni dei cittadini e degli utilizzatori dei servizi rispettivi, oltre che delle università, del mondo dei servizi professionali, della finanza di progetto, delle PMI e delle imprese dei servizi di utilità collettivi (*Public Utilities*), dei sindacati, delle Camere di commercio e delle associazioni industriali.

Un’ipotesi percorribile è quella del coinvolgimento di un selezionato gruppo di attori privati di livello nazionale che siano anzitutto consapevoli della necessità di contribuire all’implementazione di un piano strategico straordinario di interesse pubblico che si ponga l’obiettivo del rilancio dell’industria nazionale, della crescita e dell’occupazione. Parallelamente, appare auspicabile il coinvolgimento di attori privati locali che mettano a disposizione dell’intervento strategico le proprie specifiche conoscenze in fase di lettura della domanda di beni e servizi locali espressa dalle città.

Infine, un altro ambito di intervento su scala nazionale è quello di una *Smart-Regulation*, di cui ci sono vari esempi in Europa. Una diversa regolamentazione, inducendo cambiamenti di comportamenti, può generare una nuova domanda con un effetto di stimolo alla crescita, come ad esempio dimostrato dalla normativa sul risparmio energetico o sulle energie rinnovabili. Importante è sottolineare che sulla domanda non si agisce solo con la leva fiscale e con quella della spesa pubblica, che chiaramente aumenterebbero deficit e debito pubblico, ma anche con lo strumento della regolazione che non costa nulla. La via della regolazione può essere una strada da seguire per rilanciare la domanda interna in Italia senza dover pesare troppo sulla finanza pubblica. Essa necessita di visione e di coerenza politica per portare avanti nel tempo operazioni che non possono esaurirsi nell’arco di pochi mesi.

La dimensione regionale della politica industriale

Si contrappongono due visioni: a) centralizzare al fine di una regia unica nella strategia di riordino, valorizzazione, privatizzazione dei beni immobili pubblici; b) modelli decentrati basati sulla collaborazione tra *governance* territoriale e istituzioni nazionali. Il secondo modello è quello che riteniamo debba essere preferito.

Non si può non concordare sulla necessità di valorizzare il ruolo di coordinamento, di valutazione e di controllo della Regione: temi come quello dei trasporti, del welfare, della formazione professionale e delle politiche attive del lavoro e dei grandi piani di manutrizione ambientale e del territorio hanno strutturalmente bisogno di autorità capaci di sviluppare un’osservazione d’insieme e politiche di respiro. Vi è quindi una dimensione della politica industriale a livello territoriale o regionale da mettere in luce, la quale riguarda anche i sistemi produttivi locali costituiti principalmente da PMI; si tratta, pertanto, di:

46

- promuovere l’innovazione e l’investimento in progettazione nelle imprese;
- individuare l’evoluzione del mercato e della domanda nel territorio e, in particolare, nelle aree urbane;
- sviluppare una nuova finanza per l’investimento e fornire servizi di consulenza nello sforzo in progettazione da parte delle imprese;
- promuovere uno sviluppo continuo delle competenze del lavoro;

È necessario un’integrazione più forte dell’impresa innovativa e che vuole investire con le altre imprese della filiera e tra la filiera e i rispettivi territori e le relative comunità di lavoratori, cittadini e consumatori. È quindi necessaria una strategia di investimento orientata alla filiera ed al territorio. Sia il sindacato sia le banche e le Istituzioni non devono considerare solo l’impresa singola ma soprattutto la filiera produttiva e le reti di relazioni territoriali.

Dal punto di vista industriale, mancano progetti di filiera e d’area e non sono sufficienti i progetti d’innovazione in un’impresa specifica. Dal punto di vista delle politiche industriali nazionali e locali, è necessario focalizzarsi sulla *governance* delle relazioni tra le nuove produzioni delle imprese private e l’ambiente esterno, sia verticali all’interno della filiera sia orizzontali nel territorio.

Per portare avanti una strategia di investimenti territoriali, necessari per dare impulso alla crescita, è importante mirare alla soddisfazione di bisogni nuovi o ancora insoddisfatti da lungo tempo; di fatto, l’orientamento alla qualità del servizio e alla soddisfazione della domanda dei cittadini che hanno bisogni sempre più evoluti, indica un’importante opportunità di crescita per le imprese. Questo permetterà di creare nuove filiere produttive, come articolazione di quelle tradizionali del tipico *Made in Italy*.

Essendo la città il contesto geografico privilegiato sul quale focalizzare l’interesse delle politiche industriali e territoriali, è opportuno che l’agenda dei progetti sia articolata per spazi megapolitani policentrici o per macroregioni. Le macroregioni policentriche milanesi e napoletane possono rappresentare esperienze pilota per altre regioni. La città è un *milieu*, un “sistema produttivo locale” per eccellenza, e si presenta come il laboratorio ideale per applicare e sviluppare le pratiche creative, come mette in luce da tempo una ampia letteratura nelle Scienze Regionali e in discipline affini.

Inoltre, i *policy makers* devono discutere la forma di *governance* più adeguata per assicurare un coordinamento delle azioni delle diverse Regioni. Le possibilità da valutare sono la creazione di reti nazionali per strumenti di politica regionale come: le agenzie territoriali per la ricerca e l’innovazione per macro regioni, nuovi rapporti tra università e impresa, nuove logiche da assegnare a reti di parchi scientifici e tecnologici e centri di ricerca per una accelerazione del trasferimento tecnologico inter-industriale in una prospettiva internazionale. Una infrastruttura diffusa di R&Se di innovazione che alimenti *cluster* di incubazione di nuove imprese e start-up innovative su molteplici frontiere della tecnologia che facciano ripartire la generazione di

47

nuove imprese per un ricambio sociale d'impresa anche per innesti di quelle esistenti. Infine, le politiche di sviluppo locale nelle regioni italiane devono essere inserite in un quadro comparativo internazionale e indirizzi operativi sono indicati dalle politiche europee che pongono i concetti quali quelli di: *Smart Specialization* regionali, *key enabling technologies*, *disrupting technologies*.

La mobilitazione degli attori locali deve precedere la definizione dei progetti

Occorre un'azione di coinvolgimento collettivo: cittadini, associazioni, sindacati, imprenditori e loro associazioni, mondo della finanza privata, amministrazioni pubbliche locali; ma appare anche necessaria la partecipazione della pubblica amministrazione nazionale e del mondo della politica.

La gestione del cambiamento strategico e organizzativo richiede di focalizzarsi non solo sui contenuti decisionali in sé, ma anche sui processi, dato che facendo leva su questi ultimi - e su una buona *governance* - è possibile assumere buone decisioni e realizzare gli obiettivi politici ed economici nel rispetto delle condizioni di efficacia ed efficienza. A ben poco serve elencare le cose da fare per modernizzare il Paese, se passo dopo passo non si gestiscono oculatamente i processi, grazie a cui esse possano effettivamente accadere.

L'accentramento sempre più invocato dalla politica nazionale e dalle strutture ministeriali è coerente con la tradizionale logica burocratica, dirigistica, incapace di coinvolgere, muovere, responsabilizzare coloro che invece devono essere i protagonisti dello sviluppo del proprio territorio. Gli investimenti richiedono non solo progetti ma anche la mobilitazione dei soggetti economici e sociali che da essi trarranno un beneficio, e che possono orientare o controllare il processo di realizzazione degli stessi. Se è vero, infatti, che la maggior parte dei problemi si deve risolvere nei territori, allora la questione è come incoraggiare, supportare, mobilitare cittadini, imprese e istituzioni dei territori, affinché si diano carico dei loro problemi. In questa prospettiva, anche il volontariato e le donazioni (*crowdfunding*) sono importanti, oltre al supporto della finanza privata e di quella pubblica, che è sempre più limitata.

Prioritario rispetto alla ricerca dei finanziamenti indispensabili per i nuovi investimenti e all'avvio di gruppi di lavoro che pongano mano alla elaborazione di laboriosi ed onerosi piani industriali è innanzitutto la necessità di approfondire la validità del pensiero soggiacente agli investimenti ipotizzati, dato che è importante che dietro ad ogni progetto di investimento ci sia un pensiero "imprenditoriale" valido, lungimirante e innovativo, orientato ai "nuovi bisogni" o ai "nuovi mercati".

In questa prospettiva, una programmazione focalizzata sulle risorse, reali e finanziarie, ha chiari limiti e risulta sempre più evidente la necessità di andare verso un approccio orientato ai bisogni, nel quale la domanda sia il fattore che traina l'innovazione, gli investimenti e le nuove produzioni. La crisi economica è perdurata nel tempo non solo per le erranee posizioni

delle istituzioni europee e nazionali ma anche per l'insufficiente risposta "dal basso" alle nuove esigenze che si stavano manifestando proprio in conseguenza della crisi.

Pertanto, una strategia di investimenti in Europa va inquadrata in un nuovo orientamento della politica economica europea che deve guardare alla capacità di avviare progetti di sviluppo sul territorio da parte degli attori che possono farsi carico dei bisogni dei cittadini, ampiamente diffusi ma insoddisfatti per carenza di interventi pubblici e privati. Allora, la questione fondamentale è quella di mobilitare gli attori in grado di risolvere questi problemi ampiamente presenti sul territorio, da affrontare con progetti di investimento gestiti a livello locale. Si tratta, tuttavia, di procedere nel modo giusto, al fine di disporre di buoni progetti. Le idee imprenditoriali si sviluppano gradualmente con approfondimenti successivi che progressivamente permettono di mettere in evidenza la sensatezza dell'investimento e lasciano intravedere fattibilità e convenienza e in questo modo vanno man mano chiarendosi e acquistano forza persuasiva per una loro intrinseca validità.

La mobilitazione e il coinvolgimento degli attori economico-sociali del territorio è, dunque, una questione culturale, sociale e politica prima che economica: da essa dipende la possibilità di incrociare e far interagire progettualità, imprenditorialità e responsabilità sociale che sono gli ingredienti necessari per avviare progetti territoriali di sviluppo e di investimento.

La mobilitazione e il coinvolgimento degli attori economico-sociali del territorio consentono di utilizzare appieno e valorizzare le risorse del territorio (capacità imprenditoriale, competenze tecnico-professionali, competenze di lavoro qualificato, risorse finanziarie). Chiaramente è necessario anche avere le competenze locali che possono costruire la fiducia reciproca, integrare le conoscenze e le competenze locali con quelle esterne; ma forse non è difficile pensare che queste risorse sono potenzialmente presenti e che questa dovrebbe essere una delle missioni fondamentali dell'Università che talvolta ha gestito interessanti progetti di questo tipo anche se, spesso, nel disinteresse generale.

In altri termini si apre la necessità di avviare progetti di investimento che spesso potrebbero avere origine da organizzazioni non profit o da consorzi e iniziative miste con partenariato pubblico-privato sia per raccogliere le risorse finanziarie necessarie sia per mobilitare le competenze tecnico-professionali necessarie a gestire progetti di sviluppo e di investimento.

Gli strumenti delle istituzioni locali per il coordinamento operativo dei progetti

Il compito di individuare strategie di sviluppo territoriale, di prefigurare scenari di sviluppo, di scegliere azioni sul futuro è compito della politica e dell'amministrazione pubblica. Immaginare le strade per la tutela della qualità della vita delle comunità è in primo luogo compito delle istituzioni e della politica; sostenere progetti, promuovere investimenti, determinare le condizioni di vivibilità è il primo compito della politica.

Come indicato dal caso ben noto dei "distretti industriali" e dalla letteratura internazionale sui "sistemi nazionali e regionali d'innovazione", l'interazione tra i diversi attori e la combinazione originale di conoscenze complementari non possono avvenire

spontaneamente e richiede una forma esplicita di coordinamento o di *governance* da parte delle istituzioni pubbliche e delle istituzioni intermedie.

Nessun luogo territoriale ha condiviso analisi, dati, riflessioni, coordinato percorsi, immaginato azioni comuni, costruito linguaggi, provato a prevedere il futuro. Nessun soggetto – politico, sociale, economico – è riuscito (o forse neppure si è proposto) a tentare un “governo” territoriale della crisi definendo in modo condiviso priorità, vie di fuga, azioni che non fossero parziali, occasionali, tradizionali di orientamento all’uscita dalla crisi.

L’idea di “sistema territoriale” deve essere, pertanto, declinata: è necessario definire le autorità, le organizzazioni responsabili della realizzazione dei progetti e delle procedure che permettano agli attori - forze economiche, sindacati e altri - di prendere parte alla realizzazione dei progetti. Ed è indispensabile la creazione di strumenti di coordinamento come: *task force* per lo sviluppo locale, cabine di regia, piattaforme di coordinamento istituzionale e industriale, tavoli di concertazione territoriale, contratti di programma, accordi di filiera, alleanze pubblico-privato, aperte anche alle banche locali, alle associazioni di cittadini o non profit interessate allo sviluppo. Altri strumenti appropriati per realtà territoriali più specifiche possono essere i “Contratti di quartiere”. Se ben calibrati questi approcci possono rilanciare e/o rinnovare il legame tra le imprese ed il territorio, rafforzando le filiere produttive che possono presidiare i mercati aperti dagli investimenti.

Devono, poi, essere individuati e costituiti nuovi luoghi di gestione della *governance* territoriale: luoghi di concertazione, di partecipazione, di elaborazione, di promozione del pensiero e dei progetti. Tale “*governance* istituzionale” su scala regionale o locale facilita e rende efficace il processo di identificazione, valutazione della sostenibilità economico-finanziaria e selezione dei progetti, che possano costituire un piano-programma di investimenti mirato alla crescita dell’economia, dell’occupazione ed al soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

La costituzione di tavoli di confronto permette di avviare un percorso progettuale importante che vada oltre la logica dell’emergenza e che permetterebbe di valorizzare il *know-how* presente sui territori con criteri legati alla capacità di innovazione delle imprese. È necessario creare tavoli ai quali partecipino i diversi attori, come il sindacato unitario che contratta, non da solo ma assieme alle associazioni dei cittadini, alle imprese, alle università, dato che i prodotti innovativi difficilmente partono dalle imprese, alle amministrazioni pubbliche e ai rappresentanti politici locali: Sindaco o Presidente della Regione.

La necessità di un piano nazionale di investimenti

È noto come la “politica industriale” sia un concetto che è stato abbandonato sotto la pressione di un’ideologia liberista molto tradizionale; ma ne occorre una rivalutazione - in una nuova prospettiva - perché in un’economia moderna basata sulla conoscenza e sull’innovazione, i meccanismi del mercato, la politica monetaria e della finanza pubblica incontrano dei limiti a governare il processo di crescita. La nuova prospettiva nasce dalla considerazione che la promozione degli investimenti in

50

impianti e costruzioni delle imprese private, per lo sviluppo di nuove produzioni o filiere produttive innovative, nelle quali si prevede una domanda elevata da parte dei cittadini italiani e europei, può beneficiare dell’azione di modelli collaborativi territoriali nei quali prendono vita tali progetti innovativi, i quali sono sostenuti da orientamenti guidati dalla ricerca, da un lato, e dalla identificazione dei bisogni e dai problemi del territorio, dall’altro.

Disporre di una “politica industriale” con dimensione territoriale o regionale significa poter rafforzare l’orientamento all’investimento e all’innovazione delle imprese rendendo più efficace la spesa per investimenti, valorizzando l’interdipendenza tra gli stessi nelle diverse aree territoriali e aumentando il loro tasso di rendimento finanziario. Infatti, non è possibile una crescita del PIL senza sviluppare nuove produzioni e promuovere una riconversione in settori più moderni rispetto alle specializzazioni attuali dell’economia italiana.

Le politiche pubbliche e il sistema finanziario devono intercettare il nuovo, che sta emergendo, sia dal lato della domanda sia dal lato delle nuove capacità produttive delle imprese e dei lavoratori. Ed è necessario sostenere le imprese nella fase di transizione verso un nuovo modello competitivo e di organizzazione interna. In questa fase di evoluzione dell’economia, o di transizione verso un nuovo modello di industria, la mancanza di politiche industriali (e regionali) è un fattore che spiega il perdurare della stagnazione in Italia più a lungo che negli altri Paesi europei, che sono già stati capaci di uscire dalla recessione.

In conclusione, la ripresa degli investimenti privati e pubblici è legata a un rilancio della politica industriale, nel senso e nei modelli operativi che abbiamo precisato, cioè attraverso una strategia di crescita basata sull’innovazione delle imprese e delle istituzioni e a un’efficace *governance* delle relazioni tra imprese, università, credito e amministrazioni pubbliche regionali, nazionali ed europee.

La politica economica in Italia sembra poco coraggiosa e non indica come obiettivo prioritario una crescita economica elevata quanto quello della riduzione del debito pubblico. Di fatto, prevale un approccio contabile, per cui da una previsione esogena della crescita si definiscono le politiche di bilancio pubblico che assicurino il rispetto degli impegni europei compatibili con il massimo ritorno politico-elettorale, come se le politiche di bilancio errate non incidessero sulla crescita, che non è esogena ma dipende dalle stesse politiche di bilancio.

Certamente, ci vuole visione e coraggio per trasformare i destini del Paese e delle città. D’altro lato, la politica economica del Governo deve essere più ambiziosa e mirare ad una crescita vigorosa e non solamente pari ad un tasso marginalmente non nullo o non negativo, come risulta dal recente DEF 2015. Pur nel rispetto del deficit di bilancio concordato a livello europeo, vi sono spazi per dedicare i fondi risparmiati con le riduzioni della spesa pubblica corrente (scarsamente produttiva), non solo locale ma anche nazionale, a favore di un aumento degli investimenti fissi, soprattutto quelli degli enti locali, che sono i più capaci di rispondere ai molti urgenti bisogni nelle città e ad attivare la creazione di produzioni innovative.

51

Destinare questi risparmi, che inevitabilmente hanno un effetto immediato di tipo recessivo sul PIL e sull'occupazione, alla riduzione delle imposte potrebbe non avere alcun effetto positivo sui consumi privati o sugli investimenti delle imprese, dato che la riduzione delle imposte potrebbe risolversi solamente in un aumento della liquidità depositata nei conti correnti bancari (che di fatto sono aumentati) o nella riduzione dell'indebitamento delle imprese.

È chiaro che, nell'ambito di un clima depressivo, di austerità con una scarsa fiducia nella ripresa economica, può prevalere il pessimismo e vi può essere l'aspettativa che nuove produzioni e nuovi mercati non siano in grado di emergere e di svilupparsi. Questa visione va contrastata; per questo motivo è necessario un più forte impegno del Governo nel lanciare una strategia industriale, che dia certezza alle decisioni di investimento delle imprese private, e nell'avviare gli investimenti pubblici che facciano da volano a ben più consistenti investimenti delle imprese private, indispensabili in quanto strettamente complementari con questi ultimi.

Infatti, se i progetti di investimento pubblici e privati riguarderanno beni e servizi con una domanda potenziale ampia, allora gli investimenti saranno redditizi e potranno essere sostenuti con l'abbondante liquidità sul mercato dei capitali, creata dal *Quantitative easing* della Bce. Gli investimenti permetteranno lo sviluppo di una domanda indotta in numerosi settori, le imprese coinvolte aumenteranno l'occupazione e con questa aumenteranno anche i consumi e, quindi, la produzione e l'occupazione anche in altri settori dell'economia.

È necessaria una strategia nazionale multi-territoriale di grandi e innovativi progetti integrati d'investimento. Il Governo nazionale e i Governi regionali devono assicurare le condizioni istituzionali, normative, fiscali e monetarie necessarie a sostenere un grande piano di investimenti privati e pubblici nei settori industriali innovativi e nelle reti moderne di servizi e infrastrutture. In particolare, le istituzioni pubbliche devono facilitare la creazione di reti di imprese sui diversi progetti strategici di investimento e definire solide strutture organizzative di *governance* di queste reti.

La ripresa degli investimenti privati e pubblici è, quindi, legata a un rilancio della politica industriale e regionale, a una strategia di crescita basata sull'innovazione delle imprese e delle istituzioni e ad un'efficace *governance* delle relazioni tra imprese, università, credito e amministrazioni pubbliche regionali, nazionali e europea.

52

Altre letture di riferimento

- Cappellin, R. (con P. Batey), (a cura di) Regional Networks. Border Regions and European Integration. London: Pion Editor, European Research in Regional Science, 1993.
- Cappellin, R. , Regional policy and federalism in the process of international integration, in K. Peschel (a cura di) Regional Growth and Regional Policy within the Framework of European Integration." Heidelberg: Physica - Springer Verlag, 1997, pp. 111-141
- Cappellin, R. , Federalism and the network paradigm: guidelines for a new approach in national regional policy, in M. Danson (a cura di), Regional Governance and Economic Development. London: Pion, 1997, pp. 47-67
- Cappellin, R. , The enlargement of the European Union and the future of the European and national regional policies, in Regional Contact, XIII, no. 14, 1999.
- Cappellin, R. , La metodologia della pianificazione comprensoriale: obiettivi e strumenti, La Rivista Veneta, n. 24/25, 1977.
- Cappellin, R. , Tendenze di lungo periodo e strategie di intervento, in Cappellin, R. , G. Longhi, I. Magnani e R. Rozzi (a cura di), La progettazione a scala metropolitana: obiettivi, strategie e criteri di valutazione. Milano: Franco Angeli, 1985.
- Cappellin, R. , Cambiamenti tecnologici e politiche per la riconversione delle aree urbane, Economia Pubblica, n. 3, 1986.
- Cappellin, R. (con E. Laniado), La valutazione di impatto ambientale come scelta tra progetti alternativi, Terra, n. 2, 1987.
- Cappellin, R. , Sviluppo economico e mobilità nelle aree urbane. Tendenze e strategie di intervento, Terra, n. 6, 1989.
- Cappellin, R. , Networks nelle città e networks tra città, in F. Curti e L. Diapipi (a cura di), Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche. Milano: Franco Angeli, 1989.
- Cappellin, R. (con E. Borgonovi), Capacità manageriali ed imprenditoriali nella gestione delle risorse pubbliche, in E. Samet Ludovici e G.M. Bernareggi (a cura di), Pubblico- privato: cooperazione finanziaria e organizzativa fra privati e enti locali nelle aree urbane. Milano: Franco Angeli, 1990.

53

Cappellin, R. , International networks of cities, in R. Camagni (a cura di), Innovation networks: spatial perspectives. London: Belhaven Press, 1991, pp. 230-244

Cappellin, R. , La politica estera delle città e l'integrazione dello spazio economico europeo, in G. Ave e F. Corsico (a cura di), Marketing Urbano in Europa. Torino: Torino Incontra, 1994.

Cappellin, R. (con S. Moffa), Prospettive per una politica europea delle città, in ANCI Rivista, 6, 1996.

Cappellin, R. , La pianificazione economico-territoriale fra mercato e strategia, Urbanistica, n. 107, luglio-dicembre 1996.

Cappellin, R. , Las redes de ciudades en Europa y el desarrollo de una política urbana para la cohesion europea, in P. Maragall (a cura di), Europa Proxima: Europa. regiones y ciudades. Barcelona: Edicion Universitat de Barcelona, 1999.

Cappellin, R. , Il ruolo del territorio nella politica regionale europea, Europa e Mezzogiorno - Rivista del Formez, n. 40, 2000, pp. 15-34.

Cappellin, R. (2007), Learning, Spatial Changes, and Regional and Urban Policies: The Territorial Dimension of the Knowledge Economy, American Behavioral Scientist, Volume 50, Number 7, pp. 897-921

Table 1: Evolution in the Research and Development approach in agriculture (adapted from Scoones et al., 2008)

<i>Approaches/ Features</i>	<i>Technology Transfer</i>	<i>Farming System Research</i>	<i>Farmer participatory Research (FPR)</i>	<i>Innovation System</i>
Period	Until the 1960s	Beginning of 1970-80s	Beginning of 1990s	2000s
Mental models and activities	Provide technology through 'pipelines'	Understand the constraints of local farms through spatial surveys	Collaborate in the research and development	Develop joint research involving stakeholders in multiple partnerships and processes
Discipline-specific knowledge	Determined by a single discipline (genetics)	Multi-disciplinary and agronomy and agricultural economy)	Inter-disciplinary (with social scientists and expert farmers)	Trans-disciplinary analysis of complex system
Objectives	Production increase	Efficiency improvement	Provision of adequate livelihoods to the farm	Promote value chains and institutional change
Main elements	Technology packages	Technology packages updated to overcome constraints and obstacles	Joint production of knowledge and technologies	Promote value chains and institutional change
Drivers	Research offer	Assessment of boundaries and limits of farmers	Farmers' demand	Responsibility for change
Innovators	Researchers	Researchers and Extension agents	Farmers and researchers	Multiple stakeholders forming an innovation platform
Role of farmers	Adoption or Refusal	Information source	Active test agents	Partners, business agents, innovators
Role of scientists	Innovators	Experts	Cooperators	Partners as one of the parties answering to the needs
Perceived key changes	Behavior of farmers	Removal of the main constraints for farmers' work	Strengthening of farmers	Institutional change, innovation capacity
Expected Results	Adoption of technology	Adjustment of the farm system	Co-evolution of technologies with a more appropriate livelihoods system	Capacity to innovate, learn and change
Sustainability	Indefinite	Important	Explicit	Priority, regulated and multidimensional

Table 2: The five EIARD driving principles

Guiding principle	Formulation of the contents of EIARD
Partnerships	Promoting equality and mutual respect between partners from Europe and the South. Increase national and regional capacity to plan and implement effective agricultural research
Complementarity	The actions implemented within the framework of agricultural research for development must be complementary and add value to EU-South bilateral actions
Subsidiarity	Research activities must be designed in agreement with the goals, and must be planned and implemented at the simplest level of implementation and effectiveness.
Relevancy	The actions must meet the demands of the South, considering the economic, social, cultural conditions of the involved countries. Actions must also fit the priority needs and the research capacity of the target users.
Participation	It is required the cooperation of all stakeholders: institutions, researchers, extension services, farmers, civil society, private sector, etc.

Table 3: Type of participation (Prinbert, 2011)

Type of participation	Description
<i>Passive participation</i>	Target communities are involved through information actions describing what is happening. Central governments or project managers disseminate unilateral announcements, without special attention to the feedback. Information is shared through external professionals.
<i>Participation in the provision of information</i>	Target communities participate to communication activities by answering questionnaires prepared by the project staff. Target actors have no chance to influence decision-making. Research results are not shared with the communities.
<i>Participation through consultation</i>	Target communities are consulted. External staff assists in defining problems and solutions by updating them according to the feedback provided by target communities. There is no sharing in decision-making.
<i>Participation for material incentives</i>	Target communities participate by providing resources to the project (e.g. work in exchange of food, money, materials). Many on-site research projects fall under this category. The farmers provide their fields, but they are not involved in experimentation and learning processes. Target communities have no chance to autonomously carry on project activities when the project ends and there are no more related incentives.
<i>Functional Participation</i>	Target communities participate by composing groups to achieve the primary objectives of the project. This activity is often started during the second phase of the project, when the initial stages of <i>project cycle</i> and <i>planning</i> is concluded and all the major decisions are taken.
<i>Interactive participation</i>	Target communities participate in the joint analysis that produce action plans, which in turn leads to the creation of local groups or the strengthening of the existing ones. Interdisciplinary methodologies are employed in order to reach different goals, by making use of systematic and structured learning processes. The community groups own local decision-making and are likely to autonomously implement project practices after the end of the development initiative.

Table 4: NARS, AKIS and AIS approach to innovation in agriculture (adapted from Hall, 2006; Assesa et al., 2009).

Defining feature	NARS	AKIS	AIS
Purpose	Planning capacity for agricultural research, technology development and technological transfer	Strengthening communication and knowledge delivery service to rural people	Strengthening capacities to innovate the agricultural production and marketing system
Actors	National agricultural research organizations, agricultural faculties/departments in universities, extension services and farmers	National agricultural research organization, agricultural faculties/departments in universities, extension services, farmers, NGOs and rural entrepreneurs.	Potentially all actors in public and private sectors involved in creating, diffusing, adapting, using all types of knowledge
Outcome	Technology invention and technological transfer	Technological Adoption and innovation in agricultural production	Combination of technical and institutional innovation
Organizing principle	Employ science and scientific research to create inventions	Assessing agricultural knowledge	New uses of knowledge for social and economic change
Mechanism for innovation	Transfer of Technology	Interactive learning	Interactive learning
Degree of market integration	Nil	Low	High
Role of policy	Resource allocation and priority setting	Enabling framework	Integration and enabling framework
Nature of capacity strengthening	Infrastructure and human resource development	Strengthening communication among stakeholders in rural areas	Strengthening interactions among stakeholders. Learning and innovation creating an enabling environment

Table 5: Levels of innovation strategy (adapted from Mac Rae et al., 1989).

Levels of Innovation Strategies	Meaning	Example	Scale of research and disciplinary
Substitution strategy	Existing farming systems are only slightly adapted and fundamentally not altered (Rosset and Altieri, 1996)	Toxic chemicals and fertilizers should be replaced by less pollutant, less persistent in soil and less energy-consuming compounds.	- Plot - Monodisciplinary
Agro-ecological strategy	Build innovative technical scenario relying on biological regulation in integrated crop production scheme (Altieri, 1987, 1999)	Applying ecological concepts and principles, e.g. biodiversity, intercropping rotation, agroforestry.	- Farm or large territory; - Multidisciplinary (agronomy, landscape ecology, geography etc.).
Global strategy	Solve agricultural issues at the global scale, rethinking its relation to society. Failure of intensive agriculture are linked to its economic-industrial model. New trends in agro-ecology (Gliessman, 2007).	Studying the relationships between production and marketing; linkages farms and consumption; marketing networks.	- Foodshed, regional, - Inter-disciplinary, trans-disciplinary, cross-sectorial (agronomy, ecology, sociology, economics, politics)

