



VOLUME 1 - NUMERO 1 - MAGGIO 2011

Perchè nasce EyesReg	1-2
di <i>Marco Alderighi, Valerio Cutini, Ugo Fratesi, Chiara Murano, Dario Musolino</i>	
Scelta residenziale delle famiglie: interazione fra membri e impatto territoriale	3-6
di <i>Edoardo Marcucci e Amanda Stathopoulos</i>	
Città e servizi nell'economia della conoscenza	7-11
di <i>Riccardo Cappellin</i>	
Modellistica: mission accomplished	12-16
di <i>Giovanni Rabino</i>	
Una "economia verde" e modelli insediativi di transizione favoriranno l'uscita dalla crisi?	17-20
di <i>Agata Spaziante</i>	
Economia e cultura	21-24
di <i>Gianluigi Gorla</i>	
L'uso improprio della perequazione urbanistica: il caso del PGT di Milano	25-29
di <i>Roberto Camagni</i>	
Sistemi sanitari regionali alla sfida del federalismo: una proposta per il finanziamento federalista della sanità	30-35
di <i>Fabio Pammolli e Nicola C. Salerno</i>	

REDAZIONE

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Ugo Fratesi, Politecnico di Milano

Chiara Murano, Politecnico di Torino

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

COMITATO SCIENTIFICO

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino

Dino Borri, Politecnico di Bari

Ron Boschma, University of Utrecht

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino

Rodolfo Helg, Università Bocconi

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Enzo Pontarollo, Università Cattolica, sede di Milano

Andres Rodriguez Pose, The London School of Economics

Lanfranco Senn, Università Bocconi

André Torre, INRA, Paris

Antonio Vazquez-Barquero, Universidad Autonoma de Madrid

La rivista è destinata ad accogliere i contributi di chi intenda partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, promuovere il dibattito su temi attuali e rilevanti, formulare e discutere strategie e azioni di policy regionale. La rivista, giornale on-line dall'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili. E' prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purché ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

PERCHÈ NASCE EYESREG

di

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Ugo Fratesi, Politecnico di Milano

Chiara Murano, Politecnico di Torino

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Perché nasce EyesReg e perché chiamarla così? Si dà il nome a una rivista per riconoscerla e farla conoscere. Ma il nome è anche un modo per veicolare le intenzioni, le emozioni e l'ambito in cui un'iniziativa editoriale nasce, si sviluppa e prende forma. EyesReg [pronunciato *ais'reg*], chiaramente evoca le radici della rivista e cioè l'Associazione Italiana di Scienze Regionali: AISRe, appunto, la nostra associazione. Ma evoca anche gli occhi, uno sguardo che si accende nella nostra associazione, ma che dall'associazione va sul mondo delle scienze regionali, a raccogliere esperienze e opinioni, a confrontare risultati e punti di vista. L'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe), ramo italiano della Regional Science Association International che ha da poco celebrato il suo trentesimo anno di vita, ci ha infatti lanciato una sfida entusiasmante: predisporre e gestire uno strumento agile e dinamico che dia voce e diffusione al dibattito sui temi delle scienze regionali in Italia.

Dal 1980, anno di fondazione dell'AISRe, le scienze regionali si sono evolute in termini sia teorici che metodologici, e negli approcci e nelle risposte ai problemi emergenti dalle politiche, nonché di fatto nelle modalità e nei tempi di diffusione del sapere scientifico sviluppato. L'AISRe attualmente pubblica già due prodotti editoriali: una collana di libri che ad oggi ha superato le 40 unità e "SR Scienze Regionali", rivista scientifica che da oltre un decennio dà voce alle riflessioni ed alle ricerche nazionali e internazionali nel campo delle scienze regionali in Italia. Tuttavia, negli anni più recenti è emersa la necessità, sempre più palpabile, di costruire uno spazio di dialogo e confronto aperto anche a quanti, non essendo soci o essendo impossibilitati a partecipare alle conferenze, si mostrassero attivi nel campo delle scienze regionali.

Nasce per questo motivo EyesReg, una rivista on-line destinata ad accogliere e sistematizzare gli interventi di tutti coloro che intendano partecipare allo sviluppo e alla diffusione delle scienze regionali, contribuire al dibattito sui temi più attuali e rilevanti, formulare/discutere strategie e azioni di policy regionale.

La scelta di uno strumento on-line nasce in particolare da tre diverse esigenze:

- diffondere e far circolare conoscenze tra un pubblico assai più ampio e diversificato rispetto a quello che può essere raggiunto da una rivista scientifica tradizionale (policy-maker, ricercatori non universitari, stakeholder, ecc.);
- stimolare un dibattito scientifico più intenso e vivace grazie all'estemporaneità e ai tempi "reali" del web, che sarebbe rallentato e osteggiato dai processi dilatati della stampa su carta.

- disporre di un supporto che permetta alle proposte di raggiungere l'attenzione dei policy-maker in tempi utili affinché possano essere prese in considerazione.

La gratuità della rivista, liberamente accessibile da chiunque, l'immediata fruibilità dei singoli articoli sin dal momento dell'accettazione definitiva (che successivamente confluiscono in una pubblicazione bimestrale on-line), e la possibilità di commentare gli articoli pubblicati, costituiscono le principali scelte editoriali con le quali si intende rispondere a queste esigenze.

La rivista è dotata di ISSN, così da permettere la citazione dei suoi contenuti in altri contesti scientifici. Gli articoli vengono pubblicati solo dopo avere superato il processo di referaggio. La rivista è inoltre dotata di un Comitato Scientifico di caratura internazionale.

La rivista ha un taglio divulgativo, con articoli relativamente brevi e agevolmente comprensibili; un approccio disciplinare alla comunicazione scientifica non nuovo nel panorama italiano delle riviste on-line, tra le quali però nessuna copre gli argomenti delle scienze regionali.

L'obiettivo principale è che ogni articolo sia in grado di suscitare attenzione e interesse nello studioso come nel policy-maker; a differenza di una rivista puramente accademica, dunque, verranno privilegiati contributi dai contenuti rilevanti in termini di policy, piuttosto che contributi di teoria o analisi pura. A differenza di quanto accade per un giornale, non si pubblicheranno però articoli non supportati da solide argomentazioni scientifiche. In questo senso è incoraggiato l'inserimento di riferimenti e link ad articoli pubblicati su riviste prodotte o diffuse in ambito accademico o a contributi presentati in convegni e conferenze scientifiche.

La rivista non ha e non avrà una linea "politica" sui singoli temi: si aprirà invece al contributo di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti, purché argomentate e rispettose delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee. Ogni autore firmerà con nome e cognome i suoi contributi ed accetterà implicitamente la possibilità che altri autori possano esprimere nello stesso numero o in numeri successivi opinioni diverse dalla propria sullo stesso tema. Anche i commenti agli articoli dovranno essere firmati con nome e cognome.

Come Comitato di Redazione ci impegniamo a fare di EyesReg un luogo aperto e rispettoso della libertà di espressione delle opinioni di ciascuno, con l'obiettivo di favorire una più fluida ed efficace circolazione e diffusione delle idee non solo in ambito accademico ma anche a supporto dei processi decisionali dei policy-maker; confidiamo che ciò possa aiutare la ricerca scientifica nelle scienze regionali ad uscire dalla torre d'avorio accademica nella quale troppo spesso, suo malgrado, si ritrova costretta e confinata; ad aprirsi alle pratiche, a dialogare con gli amministratori e con i tecnici ed a procedere su sentieri più fertili; a tenere bene aperti i suoi occhi sul mondo.

SCelta RESIDENZIALE DELLE FAMIGLIE: INTE- RAZIONE FRA MEMBRI E IMPATTO TERRITO- RIALE

di

Edoardo Marcucci, Università Roma Tre

Amanda Stathopoulos, Università di Trieste

Poche scelte fatte nel corso della vita di un individuo sono così influenti nel determinare il benessere personale e collettivo come la scelta residenziale. Per cogliere il suo significativo impatto, la scelta residenziale deve essere analizzata assieme ad uno studio accurato del sistema territoriale. Di fatto, per comprendere l'interazione complessa fra il sistema dei trasporti e il territorio è necessario considerare non solo l'impatto della distribuzione delle attività urbane sul territorio (offerta residenziale, disponibilità di servizi e attività commerciali) sulla domanda di spostamenti e, quindi, sulle prestazioni del sistema, ma anche il legame inverso, ovvero, come le variazioni dell'offerta di trasporto, vale a dire il livello d'accessibilità di differenti zone, modificano la convenienza localizzativa nella scelta della residenza. Queste ultime inducono, nel lungo periodo, variazioni della distribuzione delle residenze e delle attività economiche che a loro volta provocano variazioni nella domanda di spostamenti.

Il sistema di trasporti determina, dunque, da una parte, la domanda di spostamenti fra punti diversi sul territorio e, dall'altra, modifica l'offerta di servizi di trasporto per soddisfare tale domanda.

In sostanza, al fine di valutare gli impatti di lungo termine sulla domanda di spostamenti dovuti alle variazioni dell'offerta di trasporto, non è possibile ignorare gli effetti che tali cambiamenti hanno sulla localizzazione residenziale e sull'occupazione ovvero la ricca interazione fra il sistema dei trasporti e il territorio. In questa nota si propone una sintetica riflessione riguardo alle complesse interazioni tra i trasporti e la distribuzione spaziale delle residenze.

(i) Scelta residenziale

La probabilità che una famiglia scelga di risiedere in una specifica zona dipende da numerosi fattori. Volendo studiare analiticamente la scelta si deve, in primo luogo, individuare il 'soggetto decisore' che può essere sia un singolo individuo (il capofamiglia) sia un'entità collettiva (la coppia dei genitori o l'intera famiglia). Vi sono, inoltre, caratteristiche proprie del decisore che possono avere un impatto rilevante sulla scelta quali, ad esempio, il reddito, la composizione familiare, la condizione professionale, la sensibilità all'ambiente, ed altro ancora.

Negli ultimi tempi, diversi studi hanno utilizzato il metodo delle preferenze dichiarate, raccogliendo dati attraverso esperimenti d'analisi congiunta, per stimare modelli di scelta discreta relativamente alla localizzazione residenziale delle famiglie. Questo approccio

presenta due vantaggi apprezzabili rispetto a metodi concorrenti per lo studio dell'analisi delle scelte residenziali.

In primo luogo, la scelta della zona di residenza è studiata impiegando la teoria microeconomica assieme a modelli d'utilità casuale in cui attraverso la definizione di ipotetici esercizi di scelta si modella la scelta attraverso trade-off tra i vari attributi che caratterizzano le diverse zone come, ad esempio, il tempo di viaggio, il costo d'affitto/acquisto e la possibilità di accedere ai servizi.

In secondo luogo, l'approccio permette di testare se la sensibilità per gli attributi varia in funzione delle caratteristiche socio-demografiche del soggetto decisore.

(ii) Interazione

Il benessere individuale è basato, in larga misura, su una serie complessa di interazioni tra i membri della famiglia. Fino a poco tempo fa, sia la teoria sia le analisi empiriche volte a formulare raccomandazioni di politiche di intervento hanno, implicitamente, caratterizzato la famiglia attraverso un unico insieme di preferenze. Un crescente corpo di evidenze empiriche sottolinea, tuttavia, i rischi connessi all'adozione di una tale prospettiva. Il costo implicito connesso a tale scelta è ascrivibile alle possibili distorsioni previsionali. Infatti, dato che molte scelte compiute dalla famiglia vengono prese in modo collegiale gli errori commessi nella loro valutazione si tradurranno in previsioni approssimate e interventi inappropriati (Molin et al., 1999; Bateman and Munro, 2009; Beharry-Borg et al., 2009). Mentre è possibile che gli elementi d'interazione di gruppo si compensino reciprocamente nel processo di aggregazione delle scelte, producendo previsioni assimilabili a quelle derivanti dal cosiddetto modello unitario, che ipotizza una struttura unica delle preferenze della famiglia, è probabile che il comportamento di scelta sarà meglio modellizzato riconoscendo espressamente il ruolo della negoziazione/interazione di gruppo, delle strategie di processamento dell'informazione, dei singoli e dei gruppi, oltre che della distribuzione di potere fra i membri che partecipano al processo decisionale. Dalle ricerche condotte dal nostro gruppo emerge, infatti, che diverse tipologie di membri (mogli, figli e mariti) differiscono significativamente sia riguardo alle loro preferenze sia nel determinare l'esito familiare congiunto del processo decisionale (Marcucci et al., 2011, Stathopoulos 2010, Marcucci et al. 2010). Analizzando un campione di famiglie con tre componenti emerge dai risultati che le mogli sono il miglior 'rappresentante/predittore' delle scelte familiari mentre i mariti se ne discostano di più.

La Figura 1 rappresenta le differenze in termini di disponibilità a pagare/accettare con riferimento ai quattro attributi analizzati nell'indagine sulla scelta residenziale (Marcucci et al., 2011). Più precisamente, le barre degli istogrammi rappresentano lo scostamento di ciascuno dei singoli membri considerati (adolescenti, mogli, mariti) rispetto alla famiglia. Possiamo osservare come, per l'attributo accessibilità, sia gli adolescenti, sia i mariti, se intervistati singolarmente, indurrebbero una sopravvalutazione di c.a. 5€/ora del valore del tempo di viaggio. Dall'altro canto, per l'inquinamento atmosferico possiamo notare come il padre, grazie alla sua pronunciata sensitività rispetto a tale attributo, porterebbe l'analista a concludere che il suo valore è ben più elevato di quello della famiglia. Infine, si

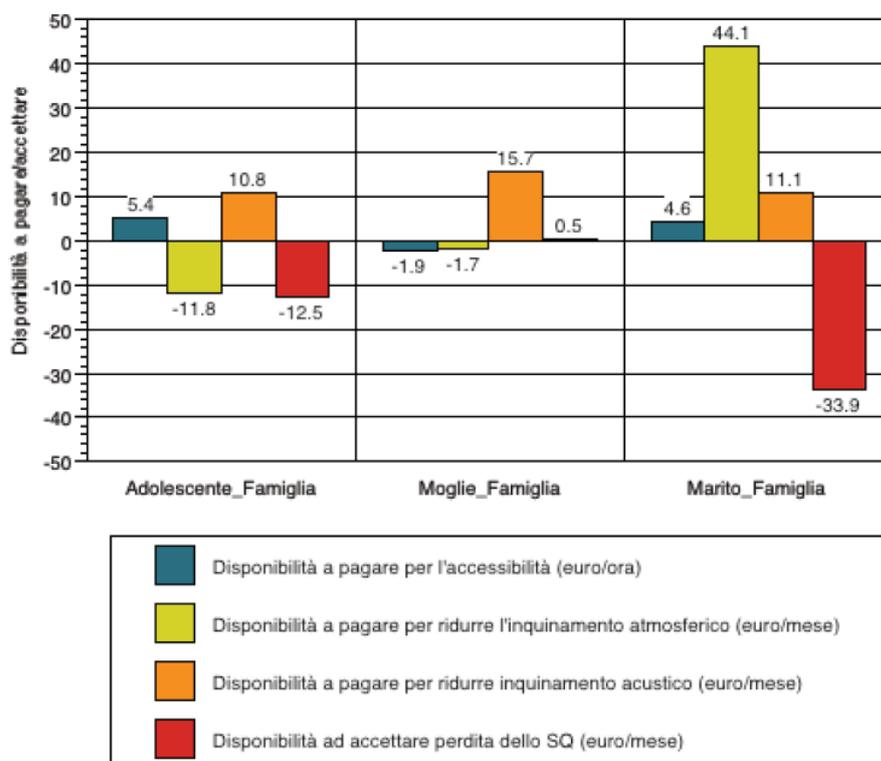


Figura 1: Scostamento dalla disponibilità di pagare della famiglia

rileva che la moglie ha la struttura delle preferenze più simile a quella della famiglia pur mostrando la distorsione maggiore rispetto alla valutazione dell'inquinamento acustico.

(iii) Riflessioni finali

Comprendere i processi decisionali intra-familiari è importante per prevedere la distribuzione di costi e benefici fra membri derivanti da politiche di intervento sulle famiglie o sulle determinanti della loro scelta residenziale (sia nel breve sia nel lungo termine). La corretta identificazione dei soggetti relativamente più interessati e impegnati in una determinata decisione svela a quale membro deve essere mirata, in primo luogo, la politica di intervento. Inoltre, campagne d'informazione o azioni volte ad incentivare un comportamento ambientalmente sostenibile hanno bisogno di individuare quale membro è più interessato al problema ma anche chi ha il maggior grado di potere decisionale all'interno della famiglia.

Nel caso in cui interventi di natura residenziale trascurino di considerare le specifiche procedure decisionali interne alle famiglie (ad esempio, si interpella il solo capofamiglia) si rischia di implementare politiche che produrranno esiti difformi alle aspettative.

I risultati ottenuti dagli studi condotti dal nostro gruppo di ricerca, in cui si comparano le preferenze dei singoli membri con quelle della famiglia indicano che l'adozione dell'ipotesi del 'membro rappresentativo' genererebbe una forte distorsione per alcuni attributi di scelta

rilevanti come, ad esempio, il tempo di viaggio e l'inquinamento atmosferico. Presi insieme, i risultati suggeriscono che una scelta indiscriminata del soggetto a cui somministrare le interviste, tipicamente il solo capofamiglia, per comprendere la scelta residenziale della famiglia può, in potenza, provocare importanti distorsioni che sarebbe bene evitare.

Riferimenti bibliografici

Bateman I., Munro A. (2009), Household Versus Individual Valuation: What's the Difference?, *Environmental and Resource Economics*, 43, 1: 119-135.

Beharry-Borg N., Hensher D. A., Scarpa R. (2009), An analytical framework for joint vs separate decisions by couples in choice experiments: The case of coastal water quality in Tobago, *Environmental and Resource Economics*, 43, 1: 95-117.

Marcucci E., Stathopoulos A., Danielis R., Rotaris L. (2011, in stampa), Comparing single and joint preferences: A choice experiment on residential location in three-member households, *Environment and Planning A*, in corso di stampa.

Marcucci E., Rotaris L., Danielis R. (2010), Scelta localizzativa delle famiglie e trade-offs tra qualità ambientale e accessibilità, *Scienze Regionali*, 9, 2: 25-46.

Molin E. J. E., Oppewal H., Timmermans H. J. P. (1999), Group-based versus individual-based conjoint preference models of residential location: a comparative test, *Environment and Planning A*, 31: 1935-1947.

Stathopoulos A. (2010), Household residential preferences: a choice experiment to compare joint and separate decisions, in Borruso G., Danielis R., Musso E. (eds.), *Competitività del sistema e ricadute sul territorio*, Milano: FrancoAngeli.

CITTÀ E SERVIZI NELL'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA

di

Riccardo Cappellin, Università Tor Vergata

L'industria manifatturiera rappresentava nel 2008 in Italia solo il 18,1% del PIL, mentre i servizi privati e pubblici rappresentavano il 71,2%. L'Italia è più specializzata della EU a 27 paesi nell'industria (la quota nella EU è 16,5%) e di meno nei servizi (la quota nella EU è 72,1%).

In particolare, hanno una quota sul PIL minore della media europea (4 punti percentuali in meno) i settori dei servizi, che sono maggiormente penalizzati da una bassa domanda da parte dei consumatori e da parte delle imprese, come il commercio, i servizi di software, ricerca e sviluppo, i servizi alle imprese, l'istruzione, la sanità e la salute, le associazioni, le attività ricreative, culturali e sportive e gli altri servizi vari.

Appare pertanto ragionevole domandarsi se la bassa crescita dell'economia italiana negli ultimi quindici anni rispetto alla UE a 27 (differenza pari a -24% dal 1995 al 2008, misurata in GDP per abitante a prezzi di mercato e PPS) sia attribuibile all'industria ed ad una supposta scarsa competitività delle sue esportazioni, o invece alla debole crescita dei servizi, frenati dalla debole crescita della domanda interna e dalla debole capacità di esportazione.

(i) Il cambiamento nella natura delle imprese industriali

Le imprese industriali sono evolute da un modello "fordista" in cui erano chiuse in se stesse o fortemente integrate verticalmente ad un nuovo modello in cui il continuo e veloce cambiamento esterno rende cruciali l'innovazione, la specializzazione e l'integrazione con imprese esterne.

Le attività di servizio sono cruciali per la competitività delle industrie europee, che non possono più basarsi su un minore costo di produzione, ma che si devono focalizzare nella produzione di beni complessi, nella produzione di beni che rispondono a bisogni nuovi e nella produzione di beni che richiedano una forte dotazione di lavoratori qualificati. In questa prospettiva, la stretta interazione tra industria e servizi e il superamento della distinzione netta tra industria e terziario sono una caratteristica di tutte le economie più sviluppate.

Indicativo di questi cambiamenti è il fatto che una multinazionale come la Siemens ha recentemente deciso di fondere diverse sue divisioni in un nuovo settore denominato "Infrastrutture & Città". Löscher, il CEO della Siemens, ha definito l'impresa "un gigante delle infrastrutture verdi" sottolineando il vantaggio del gruppo tedesco come primo innovatore e il vasto potenziale nell'offerta di infrastrutture come tram, reti intelligenti di energia, trattamento delle acque per il numero crescente delle "megacities" nel mondo.



Figura 1: La città industriale è la combinazione di strutture materiali e non di persone, mentre le città-regioni moderne sono un “puzzle” di informazioni, conoscenze, persone e strutture.

(ii) Il processo di sviluppo endogeno dei servizi nelle città

Le città sono al centro della trasformazione di lungo termine dell'economia nazionale e internazionale verso il modello della economia della conoscenza e i nuovi tipi di servizi, sia per le imprese che per le persone, si concentrano nelle città.

L'agglomerazione nella città delle attività di servizio è spiegata dal fatto che una caratteristica distintiva dell'economia dei servizi innovativi è l'esistenza di diverse forme di interazione, che spinge alla localizzazione dei servizi nelle aree urbane ove è possibile una maggiore prossimità geografica e cognitiva tra gli attori. Tali interazioni sono quelle tra i produttori e gli utilizzatori dei servizi, l'interazione tra servizi di diverso tipo nella produzione di servizi complessi congiunti e anche l'interazione tra gli stessi utilizzatori dei servizi, nel quadro di comunità di utilizzatori, che sono a volte capaci anche di produrre autonomamente o di inventare nuovi servizi.

La base industriale delle città nei paesi sviluppati si riduce come un ghiacciaio che gradualmente si estingue. Il modello di sviluppo industriale è ancora rilevante nelle grandi metropoli dei paesi emergenti o di recente industrializzazione, ma appartiene ad un'altra fase dello sviluppo nel caso delle economie europee.

Più in generale, lo sviluppo delle città e soprattutto delle grandi aree metropolitane non è trainato solo dalla crescita della base di esportazione nelle produzioni industriali e in quei servizi che possono essere venduti ad altre regioni e paesi o prodotti in loco da unità sussidiarie, ma è anche il risultato di un processo di tipo endogeno. Esso è spinto da un lato da una crescente divisione del lavoro e da una stretta interazione all'interno dell'offerta locale del settore dei servizi e dall'altro da una continua sostituzione e differenziazione nella domanda locale di servizi da parte delle famiglie e delle imprese.

La produzione di servizi nuovi è collegata allo sviluppo del know-how o della capacità di produrre servizi qualificati nuovi che emergono dalla differenziazione delle produzioni

tradizionali spesso come spin-off di imprese nuove. Inoltre, la domanda di servizi nuovi emerge da un processo di sostituzione dei servizi tradizionali da parte di servizi più moderni, di qualità superiore o di costo inferiore.

(iii) Il ruolo delle comunità di innovazione

Molti servizi moderni e qualificati si sviluppano nelle aree urbane come il risultato di innovazioni dell'utilizzatore ("user innovations"), che sono autoprodotte dallo stesso utilizzatore per il suo uso personale. La domanda di nuovi servizi è quindi il risultato della domanda nuova o aggiuntiva da parte di utilizzatori avanzati e competenti ("lead users") che hanno livelli di conoscenza superiori e bisogni nuovi e che sono disposti a sperimentare servizi nuovi. Questi "lead users" investono parte del loro tempo libero, in collaborazione con imprenditori innovativi, nell'individuazione, il disegno tecnico e l'organizzazione di possibili risposte a bisogni nuovi e questo porta alla creazione di servizi nuovi.

La domanda iniziale degli utilizzatori innovativi e le risorse da loro dedicate assieme agli imprenditori innovativi nella creazione di servizi nuovi sono di fatto un investimento di risorse materiali ed immateriali ed attivano un circuito di interazioni tra i diversi settori e di flussi di reddito, che aumentano il PIL locale secondo un processo moltiplicativo del tutto simile a quello che tradizionalmente avviene sull'economia locale se aumentassero le esportazioni manifatturiere.

La maggior parte delle innovazioni trainate dagli utilizzatori nel caso dei servizi qualificati, come la cultura, lo sport e la sanità, avvengono nell'ambito di comunità di utilizzatori o di comunità innovative, ove i produttori e gli utilizzatori, sia individui che imprese, condividono tra di loro informazioni e soluzioni tecniche innovative capaci di rispondere ai bisogni in continuo cambiamento e sviluppano conoscenze specialistiche di tipo tacito. Tale modello di "innovazione aperta" è ben noto nel caso delle tecnologie delle telecomunicazioni ove gli utilizzatori hanno sviluppato spesso bisogni e soluzioni tecniche prima dei produttori.

L'esistenza di comunità di persone all'interno delle città è importante innanzitutto perché stimola la creatività, contribuisce alla creazione di nuova conoscenza e di innovazione tramite i processi di apprendimento interattivo. In secondo luogo le comunità sono importanti nel processo di consumo e contribuiscono alla creazione di nuovi bisogni, mode e alla domanda di nuovi beni e servizi. Infatti, la diffusione nella città di forme di consumo immateriale, quali i servizi legati al tempo libero, salute, sport, istruzione, cultura e musica, e dello sviluppo di consumi materiali, come nel caso dei servizi commerciali e degli esercizi pubblici tradizionali, normalmente avviene nell'ambito di vaste "comunità di interesse". In tali comunità, guadagno, tempo libero, aiuto agli altri ed anche attività professionali, cooperative e "low cost" o gratuite/amatoriali sono strettamente collegati.

Lo sviluppo delle comunità di persone contribuisce direttamente al miglioramento della qualità della vita dei cittadini. Infatti, i nuovi consumi nelle città possono anche essere definiti come "beni relazionali" e rispondono a "bisogni vitali" tipicamente umani come quelli di socializzazione, identità collettiva, solidarietà, empatia, coinvolgimento emotivo e motivazione. Chiaramente tali consumi materiali ed immateriali rappresentano lo stimolo

Tabella I: Politiche urbane per lo sviluppo dei servizi.

Interventi sull'offerta di servizi

- promuovere un cambiamento della base d'esportazione dalle sole attività industriali ai servizi e promuovere lo sviluppo della domanda esterna di servizi a scala interregionale e internazionale nel turismo e nei servizi professionali;
- promuovere l'integrazione di servizi nelle produzioni industriali tradizionali;
- promuovere gli investimenti immateriali delle imprese industriali, in ricerca, progettazione tecnica, marketing e organizzazione;
- promuovere l'istruzione universitaria e l'assunzione di laureati nelle PMI industriali e la creazione di nuove imprese innovative in settori nuovi;
- promuovere la partecipazione delle donne nel mercato del lavoro e soprattutto nei servizi privati e pubblici;
- orientare le risorse delle istituzioni finanziarie locali verso il finanziamento di progetti strategici innovativi di consorzi di imprese.

Interventi sulla domanda di servizi

- aggregare la domanda di bisogni latenti ma diffusi come sicurezza, qualità ambientale, risparmio energetico, uso di energie rinnovabili, riduzione della congestione del traffico, che possono essere lo stimolo per la creazione di nuove imprese innovative;
- avviare progetti di innovazione in ognuno dei settori della spesa pubblica locale combinando lo sviluppo di risorse umane qualificate interne e la domanda di servizi qualificati esterni;
- contenere i prezzi delle abitazioni e della rendita per aumentare il reddito disponibile, i consumi, la domanda di nuovi servizi e lo sviluppo di nuove attività produttive;
- sviluppare i mercati comunali, aumentare l'efficienza del sistema della distribuzione e contenere il costo della vita e la rendita;
- promuovere i processi di apprendimento dei cittadini nell'uso di servizi innovativi e quindi la sostituzione di questi a servizi di tipo tradizionale;
- promuovere le associazioni di utilizzatori e consumatori, che mirano a produrre autonomamente alcuni nuovi servizi qualificati.

Interventi urbanistici nei servizi

- assicurare un'elevata qualità ambientale che rappresenta la risorsa fondamentale per lo sviluppo economico della città;
- evitare la costruzione di nuove residenze ed uffici e un aumento del costoso pendolarismo casa-lavoro e invece promuovere l'utilizzo di tutti gli spazi vuoti interni alla città per migliorare la qualità della vita dei residenti, il verde e i servizi privati e pubblici;
- avviare progetti urbanistici che consentano l'agglomerazione di servizi nuovi e qualificati che richiedono la forte vicinanza a servizi complementari, come i servizi commerciali, i servizi per il tempo libero e le sedi universitarie e di grandi uffici pubblici;
- avviare progetti urbanistici che assicurino gli spazi pubblici (come: scuole, piazze, centri culturali), che facilitino lo sviluppo di varie attività comunitarie, creino associazioni e comunità di interessi e competenze;
- ridurre la congestione dei trasporti ed aumentare il tempo libero dei cittadini, che induce un aumento della domanda di molti servizi per il tempo libero: cultura, sport, attività sociali, ecc..

Processi di governance nell'economia della conoscenza

- promuovere la creazione di consorzi, "centri di competenza", società pubblico-private nella gestione di progetti strategici innovativi e la creazione di un "fondo metropolitano per progetti innovativi" con la collaborazione di banche, società di assicurazione ed investitori istituzionali per avere accesso al mercato nazionale ed internazionale dei capitali;
- promuovere la progettualità e allungare la prospettiva temporale degli attori economici avviando progetti di lungo periodo che spingano a superare l'attuale fase di incertezza che porta preferire iniziative speculative e a rinviare le decisioni di investimento;
- promuovere la partecipazione, la coesione sociale, il senso di appartenenza collettiva, il senso civico, la condivisione di obiettivi e valori, la fiducia reciproca tra i diversi attori locali che permettono di ridurre i conflitti e i tempi necessari per gli interventi e i cambiamenti.

per la creazione di nuove imprese e di posti di lavoro nella città e differenziano la città post-industriale da quella industriale.

(iv) Le politiche urbane nell'economia della conoscenza

La creazione di nuovi beni e di nuovi servizi innovative richiede la capacità di aggregare bisogni emergenti e diffusi nell'ambito di comunità o associazioni di utilizzatori, caratterizzati da una cultura specifica e che hanno bisogno di un prodotto o servizio specifico. Il governo ("governance") pubblico (Cappellin, 2009) del processo di innovazione richiede pertanto il coordinamento di molti attori se si vuole accelerare la velocità o ridurre i tempi dell'innovazione.

In generale, il nuovo motore dell'economia della città sono i bisogni nuovi dei suoi cittadini. Esempi di servizi nuovi che emergono dalla domanda locale nella città e che richiedono forme di coordinamento tra molti attori sono: l'accesso al wifi a scala urbana, le reti intelligenti nella trasmissione delle energie rinnovabili, il risparmio energetico negli edifici ed il teleriscaldamento, la produzione di energie rinnovabili, l'uso di auto elettriche almeno nelle auto pubbliche, i servizi socio-sanitari, la valorizzazione delle reti sociali nello sviluppo di attività editoriali o organizzazione di eventi culturali, musicali, sportivi e del turismo e che richiedono la partecipazione di produttori e utilizzatori, professionisti o dilettanti. Lo sviluppo di questi progetti non sembra essere limitato né dalla mancanza di capacità tecniche né dalla mancanza di capitali ma dalla mancanza di una domanda aggregata di mercato sia pubblica che privata per il servizio considerato e dalla necessità di un intervento pubblico di coordinamento e regolazione dei nuovi mercati.

Per promuovere lo sviluppo dei servizi nuovi legati ad un'economia della conoscenza, i governi locali, come indicato nella Tabella I, possono promuovere l'offerta dei servizi innovativi da parte delle imprese oppure promuovere la domanda degli utilizzatori e cittadini di questi servizi. Inoltre, le nuove politiche urbane richiedono interventi nella pianificazione fisica del suolo e un nuovo modo di gestire le relazioni tra le istituzioni pubbliche, le imprese e i cittadini nella città.

Riferimenti bibliografici

Cappellin, R. (2009). "La governance dell'innovazione: libero mercato e concertazione nell'economia della conoscenza", *Rivista di Politica Economica*, 99(4-6): 221-282.

MODELLISTICA: MISSION ACCOMPLISHED

di

Giovanni Rabino, Politecnico di Milano

Dato che il tempo passa ed i ricordi si affievoliscono, non mi pare inutile rammentare che con “mission accomplished!” (missione compiuta!) si usa ricordare, ironicamente, il discorso che George W. Bush, presidente USA, fece il 1 maggio 2003 sulla portaerei USS Abraham Lincoln, annunciando la vittoriosa conclusione della missione in Iraq contro Saddam Hussein. È e che, come tutti sappiamo, è poi dovuta continuare finora in un contesto di diffusa guerriglia (neanche sopita tuttora).

Orbene, desiderando avviare una riflessione sullo stato di salute di quella corrente di studio, all’interno di quelle che sono[1] le cosiddette “scienze regionali”, quella corrente di studio variamente definita dei modellisti, dei sistemisti, dei “numerettari” (come amabilmente ci chiamava Franco Archibugi, uno dei padri nobili della scienza della pianificazione), nel sostenere la tesi poco ortodossa che “di risultati se ne sono ottenuti, e molti, e se ne stanno sempre più ottenendo”, non ho saputo resistere alla tentazione dell’auto-ironia del titolo (una ironia che, con un poco di pazienza, troverete spiegata nella frase conclusiva del pezzo).

Ma cosa mi induce a questo “pensiero difforme” sulla modellistica? Consacrazioni od altri riconoscimenti ufficiali? No di certo (se no, non sarebbe pensar difforme). Gusto della provocazione? Un pochino, per attizzare il dibattito. Profonde elucubrazioni? Qualche piccolina, forse (ma ne dico nel seguito).

Mi induce, in primo luogo, una serie di “segni”, leggibili confrontando un ora con un allora che si allontana (ahimè) nel tempo. Ne riporto qualche esempio, a cominciare da queste due figure. Sono “grosso modo” due mappe di “accessibilità”, la prima alla popolazione residente (1976), la seconda alla popolazione dei telefonini (2011). Ma corrono ben più di trent’anni tra le due; e l’evoluzione della tecnologia si vede tutta, da “bricolage” con la stampante a raffinata immagine “gis”. (Figure 1 e 2)

Più di ciò, però, conta la differenza tra i “sorrisini” di sufficienza che accolsero quella mia e l’apprezzamento della seconda da parte di un celeberrimo urbanista. E molto si stupirebbero i miei giovani colleghi autori di quest’ultima se si sentissero apostrofare come “numerettari”

Il secondo esempio riguarda il Piano Regionale dei Trasporti della Regione Piemonte, del 1979. In quel piano veniva indicato l’uso di una opportuna metodologia (sostanzialmente, di un modello di trasporto) per la redazione dei piani comprensoriali dei trasporti. Ricordo, essendo coinvolto nella predisposizione del Piano, che taluni mi rinfacciarono, quanto meno come cosa buffa, questa richiesta metodologica all’interno di uno strumento di pianificazione (e sì che si era ancora in un periodo di razional-comprensività). Non genera invece stupore oggi (e sì che siamo in climi di comunicazione, argomentazione. È) che procedure fondamentali per il piano, come V.I.A. e V.A.S., richiedano adeguati SIT, ben temperate batterie di indicatori, rigorosi metodi di comparazione tra alternative. Ed da questo contesto traggio il terzo esempio. Tra i contenuti dello Studio di Impatto Am-

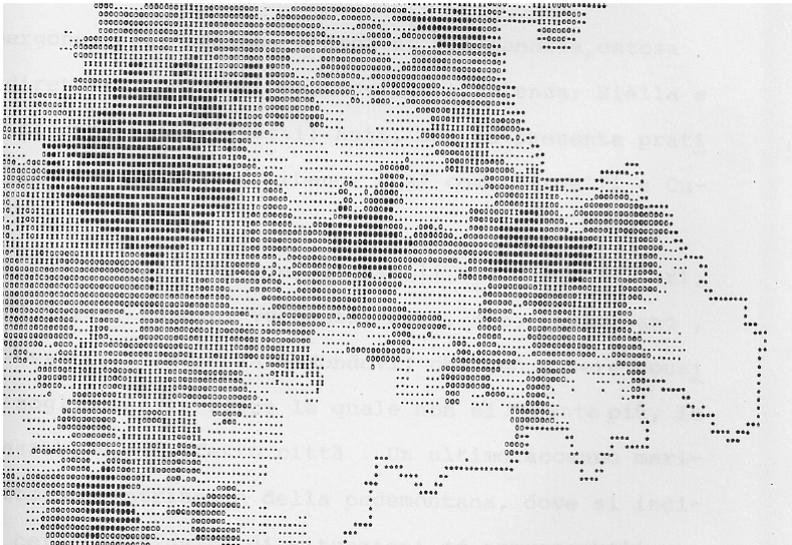


Figura 1: Mappa di “accessibilità” della popolazione residente (1976)

bientale (all’interno della VIA; per la VAS il caso è simile) è richiesto un “sommario delle eventuali difficoltà (lacune tecniche o mancanza di conoscenze)” incontrate nello studio. C’è da strabuzzare gli occhi; c’è, in uno strumento legislativo, il principio popperiano della “falsificazione”, la coscienza autocritica alla base del metodo scientifico!

Ed anche da questa ultima notazione il lettore, “if any”, comprenderà che ho scelto i tre esempi per valutare lo stato della modellistica sotto almeno tre luci (delle diverse che presenta): la prospettiva tecnico-metodologica, la valenza epistemica-concettuale e la rilevanza nelle pratiche di governance.

Quanto al primo aspetto, cassata una riduttiva interpretazione fondata sulla osservazione che “tecniche se ne sono sempre usate” con la contro-osservazione che l’uso delle tecniche richiede un opportuno “skill”, ed in questo caso se ne richiede non poco[2], il progresso mi sembra incontestabile.

Certo è stato fondamentale in questo l’acculturamento generale della popolazione, e nella formazione informatica (ed anche scientifica) in particolare; ma va notato che da parte loro gli sviluppatori delle tecniche hanno positivamente reagito alle critiche degli anni ’60-’70 (con strumenti meno costosi ed usabili facilmente; comunicazione efficace dei risultati; attenzione alla reperibilità dei dati; esplicita finalizzazione alla pianificazione \checkmark). E se qualche collega non vede subito applicato nelle pratiche l’ultimo “fichissimo” ritrovato tecnico scientifico, ciò forse non è poi tanto male. Da un lato, una fase sperimentale ed un cauto “rodaggio” sono valori per i modellisti; da un altro lato, lo dico per metafora, se una volta non avevamo l’auto (il mezzo), ora c’è il rischio di dare una Formula Uno in mano ad un “foglio rosa”, aspirante alla patente.

Nell’affrontare, poi, la valutazione della penetrazione dei metodi quantitativi nelle pratiche di pianificazione, occorre in primo luogo evitare la subdola (in particolare, per la “forma mentis” del numerettaro) trappola della “consecutio” apparentemente lineare: mo-

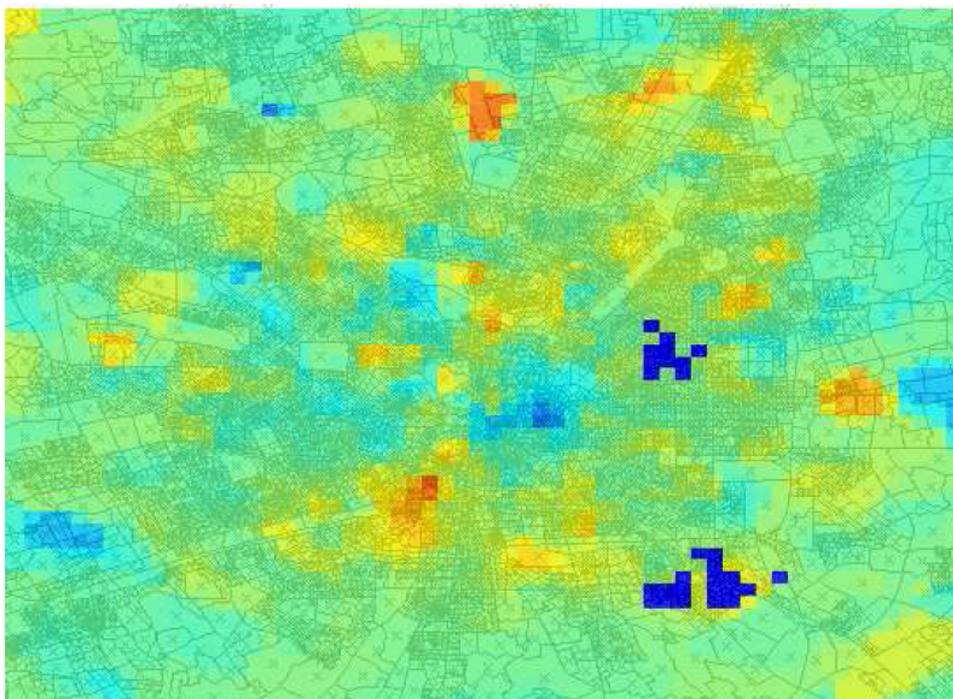


Figura 2: Mappa di “accessibilità” della popolazione residente (2011)

dellistica implica metodo scientifico (quello delle scienze naturali, nello specifico) implica pianificazione razional-comprensiva. E, siccome questa è desueta, anche la modellistica È. Parimenti è da evitare (questo è più facile pensarlo) la stretta associazione tra salute di piani e politiche (certo non floridissima) e fortune dell’uso della modellistica (magari in controtendenza[3]); e ciò rende ancora più difficile la nostra valutazione.

In effetti, i rapporti tra avanzamento tecnico (della modellistica), temperie cultural-scientifica, e diffusione delle applicazioni ci sono, ma possono essere laschi, talora dialogici, sempre difficili da riconoscere ed interpretare senza ambiguità. Così ci sarà certamente chi non è d’accordo con la mia visione ottimistica sul crescere dell’uso della modellistica, alimentata dalla convinzione che nella nostra società, sempre più tecnologizzata, la disponibilità dello strumento traina l’applicazione (e ciò, ancor di più, in una “economia della conoscenza” dove la crescente mercificazione dell’attività intellettuale spinge in modo prepotente la ricerca scientifica e tecnologica, anche indipendentemente da una corrispondente adeguata consapevolezza e riflessione epistemica, teleologica ed etica). Parimenti penso che qualcun altro forse eccepirà alla tesi che, facendo riferimento al predetto contesto di “società della conoscenza”, spazi sempre più ampi si vanno creando per pratiche modellistiche in piani e politiche (anche non esplicitamente enunciate), proprio in conseguenza della necessità di comprendere (ed in qualche misura influenzare) una pianificazione che va sempre più perdendo i caratteri di chiara azione ideologicamente orientata, per assumere quella di complesso meccanismo sociale auto-organizzato, volto al perseguimento di un insieme di obiettivi estremamente variegato e spesso anche intrinsecamente conflit-

tuale, non più adeguatamente veicolato in piani e politiche dagli apparati amministrativi propri delle forme tradizionali di democrazia rappresentativa[4].

Quanto infine alla terza chiave di lettura, quella della espansione della modellistica come espressione di una mentalità più “scientifica” (più precisamente, di quella delle scienze “dure”) nella società, mi si consenta di sottrarmi ad una disanima delle ragioni del sì e del no, che mi porterebbero ad un banale compromesso tra “un pochino” ed “abbastanza”, anche perché sarebbe esercizio poco utile. Il dato che ritengo rilevante, per comprendere l’attività di modellazione di ora e di allora nel contesto scientifico e societale, è quel profondo cambiamento paradigmatico della scienza stessa che va sotto il nome di nuova “scienza della complessità”. Si è trattato di una vera rivoluzione (nel senso esatto usato da T. Khun), che, nel momento in cui la scienza classica ha cominciato ad affrontare i sistemi complessi, cimentandosi dunque anche con quelli “umani”[5], ha portato ad una completa ridefinizione della natura delle scienze stesse (della natura, dell’artificiale e dell’uomo) e dei rapporti intercorrenti tra queste. Purtroppo, per quanto se ne sia fatto un gran parlare, la conoscenza di questa nuova scienza è restata, nell’ambito delle discipline di nostro specifico interesse, appannaggio di pochi studiosi, per i più limitandosi ad alcuni aspetti, certo notevoli, ma di superficie (auto-organizzazione, fenomeni emergenti, reti complesse,..), senza approfondimento delle forti valenze epistemiche di questo nuovo modo di vedere scientifico e delle profonde implicazioni che ciò comincia a comportare e sempre più comporterà sul funzionamento della società (Rabino, 2011b). Non ho molto spazio qui per documentare l’affermazione, ma basta che il lettore scavi nell’impatto sociale di Facebook o nell’impatto territoriale dell’alta mobilità fisica (TAV, aerei,È) e comunicazionale (cellulari, TV,..). E’ questo un terreno di lavoro estremamente promettente per noi modellisti (ad esempio, c’è tutto il campo della pianificazione e delle politiche da riconsiderare alla luce del nuovo paradigma) dove, fatta la dovuta riconsiderazione della nostra “forma mentis” e del nostro modo di ragionare ed operare per adeguatamente ricollocarci nel nuovo approccio scientifico (Rabino, 2011c), ci troviamo avvantaggiati, rispetto ad altri, nella esplorazione.

Ma, per concludere, quale è il bilancio dell’approccio “modellistico” a tutt’oggi?. Da tutto quanto sopra accennato, io ne ricavo un “mission accomplished”. E’ doveroso, però, che sia meglio specificato con un’altra citazione, un aforisma monito per noi “numerettari”, ma anche per gli urbanisti e gli economisti in difficoltà nel trattare le nuove città ed i territori contemporanei, e più in generale per tutti quegli studiosi che si cimentano con la società umana nella sua inarrestabile affascinante mutevolezza, un aforisma di cui -mi scuso- non sono riuscito più a trovare l’autore: “quando finalmente avevamo trovato le soluzioni, ci hanno cambiato i problemi”. Giovanni Rabino, Politecnico di Milano

Riferimenti bibliografici

Rabino G. (2011a), L’evoluzione delle scienze regionali nel mondo ed in Italia, Comunicazione alla XXXII Conferenza AISRe, Torino, 15-17 settembre.

Rabino G. (2011b), Le ontologie nella società dell’informazione, *Scienze Regionali*, 10 (in corso di pubblicazione).

Rabino G. (2011c), Language of professional, language of scientist: can complexity science make each other understandable?, Comunicazione al workshop satellite su Policy Modelling della European Conference on Complex Systems, Vienna, 13-16 settembre.

Note

[1] O furono? questa la getto lì, rinviando a Rabino (2011a).

[2] Considerato che, insieme alla competenza specifica sul modello/metodo, occorre un significativo livello di alfabetizzazione informatica indispensabile per la sua applicazione, altrimenti non possibile per l'onere computazionale di tutte le tecniche attinenti il trattamento del territorio opportunamente "spazializzato".

[3] Cito, ad esempio, una per tutte, le "successful stories", nella pianificazione in Toscana, delle applicazioni modellistiche del Laboratorio LISTA dell'Università di Pisa, di Silvana Lombardo e suoi stretti collaboratori. Ma tante altre buone pratiche ho sentito riferite alle conferenze INPUT (Informatica Nella Pianificazione Urbana e Territoriale) da studiosi (ed anche da funzionari pubblici) di Napoli, Torino, Cagliari, Alghero, Bari, Potenza, Trieste. È e, dato significativo e piacevole, fatte da giovani motivati ricercatori.

[4] Forse qualcuno decodificherà quanto detto come "piano tecnico-liberista", riferendosi ad una ben nota quadripartizione: negazione del piano, piano razional-comprensivo, piano negoziale o concertato ed appunto piano tecnico-liberista (in relazione a diverso "potere" conoscitivo ed attuativo del soggetto pianificatore). È una interpretazione che, però, non condivido perché fa riferimento, errando, ad un modello sociale (diverso da quello di cui sto dicendo) di un periodo storico ormai largamente superato.

[5] Mi si consenta il ricordare che anche noi modellisti della conoscenza e dell'azione sui territori abbiamo arrecato un certo (quanto significativo, lo lascio valutare ad altri) contributo a questa grande impresa culturale (per esempio, anche solo col fornire la lezione degli errori da noi commessi nell'approccio alla pianificazione).

UNA “ECONOMIA VERDE” E MODELLI INSEDIATIVI DI TRANSIZIONE FAVORIRANNNO L’USCITA DALLA CRISI?

di

Agata Spaziante, Politecnico di Torino

(i) Crisi dell’economia e crisi di città e territori: processi indipendenti ma convergenti

Che l’economia sia in crisi e che lo sia ancora per un tempo non breve, è problema ampiamente riconosciuto.

Che lo siano anche città e territori è altrettanto noto ed altrettanto vero. Cosa salverà questa e quelli? Questa domanda aleggia ormai da alcuni anni molto più nelle battaglie politiche e nelle riflessioni di attori pubblici e privati che nei dibattiti scientifici, ma arriva da lontano. “La crisi è quando il vecchio muore e il nuovo non può nascere”, diceva Antonio Gramsci, e questo pensiero è un invito a mettersi rapidamente alla ricerca di nuove strade e nuove prospettive, perché il nostro vecchio modello di sviluppo sta morendo ed il nuovo stenta a nascere.

Vorrei porre all’attenzione degli studiosi di scienze regionali una prima considerazione: che componenti rilevanti della situazione di grave difficoltà dei nostri sistemi economici sono certamente costituite dagli effetti della irresponsabile gestione del territorio e delle città ma forse soprattutto dalla mancata discussione del modello di vita attuale delle nostre società, puntato su obiettivi che oggi ci appaiono non più sostenibili, ovvero non più raggiungibili senza conseguenze drammatiche per le generazioni che seguiranno la nostra. Il drastico peggioramento delle condizioni insediative che preesisteva alla crisi economica e che quest’ultima non ha fermato, alimenta a sua volta le difficoltà economiche che ormai da quasi tre anni ci attanagliano, e la sensazione di un futuro meno affluente di quello che si prospettava alla attuale generazione produce un effetto di disimpegnata e passiva accettazione di un destino di rinunce. Sebbene crisi economica e crisi urbana e territoriale siano almeno in parte determinate da processi indipendenti, i loro reciproci effetti perversi rischiano di aggravare e di rendere perduranti tanto l’una quanto l’altra.

Infatti, per quanto marcate siano le differenze che questi fenomeni evidenziano (il declino della economia in Italia è iniziato almeno dieci anni fa, mentre il settore immobiliare, che maggiormente riguarda la crescita urbana, ha registrato andamenti largamente positivi almeno fino al 2008) non si può dimenticare che nemmeno nel periodo economico più favorevole la struttura urbana e l’organizzazione del nostro territorio hanno saputo dotarsi di istituti più moderni e di dotazioni territoriali più avanzate, in grado di mantenere il passo degli altri Paesi europei e di affrontare quei processi di degrado che già avevano devastato molte aree del nostro territorio: ed oggi, in condizioni di risorse sempre più scarse, il ritorno

ad un senso di maggiore responsabilità nella gestione di questo patrimonio appare ancora meno probabile.

Sembra quindi giusto proporre alla comunità degli studiosi di scienze regionali una riflessione e lo stimolo di suggestioni ancora molto circoscritte ma emblematiche, che si propongono di contrastare questa dinamica di stasi o addirittura di recessione con proposte che affrontino le criticità manifestate da un genere di vita e da un modello insediativo che hanno contribuito a deteriorare la situazione territoriale, ambientale, economica.

Emerge infatti con molta evidenza non solo il problema delle risorse con cui contrastare l'insostenibilità e garantire la qualità delle città, ma anche quello della mancanza di strategie o anche solo di idee per affrontare la crisi dei sistemi insediativi che abbiamo ereditato, rivedendo i modelli, sociali, abitativi, di consumo su cui basare un futuro inevitabilmente diverso dal passato ma anche dal presente. E qualche richiamo a nuove esperienze e nuove ipotesi in questa direzione può generare qualche interesse. Nuovi paradigmi insediativi aiuteranno ad uscire dalla crisi?

Se una delle componenti importanti per modificare la traiettoria del nostro modello di sviluppo è il sistema insediativo, occorre prestare attenzione ai segnali di cambiamento in questo ambito.

E qualche tentativo, anche se utopico e velleitario, di rovesciare la prospettiva in cui finora ci si è mossi, esiste: sono nate tanto in Italia quanto nel resto del mondo comunità come le "transition towns" che si adoperano ad individuare modalità per poter basare lo sviluppo su percorsi alternativi. Si tratta di esperienze infatti che nascono dalla accusa alla nostra civiltà di aver usato un'immensa quantità di risorse di creatività durante la crescita ed il progresso verso usi sempre più sofisticati delle energie non rinnovabili, ma di non essere ancora disponibile e capace di usare altrettante risorse di creatività nel percorso di decrescita e di contrazione nell'uso di queste fonti, che pure dobbiamo affrontare. Allo stesso tempo queste esperienze dimostrano fiducia nell'azione collettiva verso l'affermazione di un nuovo e più sostenibile modo di vivere attraverso diverse azioni: il potenziamento delle relazioni con le amministrazioni locali; il coinvolgimento della comunità nei processi di costruzione della "resilienza"; la diffusione di conoscenze e competenze sui processi di trasformazione che investono il clima e le emissioni di inquinanti; la formazione di gruppi che si occupino di tutte le tematiche fondamentali per la vita della comunità (alimentazione, energia, trasporti, salute, aspetti psicologici, economia e sostentamento, ecc.); la definizione di un vasto numero di progetti coordinati per promuovere la riduzione dell'uso dell'energia in una scala temporale di 15/20 anni, abbracciando tutte le aree e gli ambiti della vita della comunità.

Le forti avvertenze che vengono da queste esperienze circoscritte e dalle loro strategie di nicchia non risolveranno i nostri problemi ma ci indicano letture e volontà di azioni in controtendenza, significative di una più diffusa sensibilità su problemi del sistema insediativo attuale e dell'impegno verso una revisione degli obiettivi e dei modelli di vita, di consumo, di uso del suolo attuali, che meritano forse da parte della comunità scientifica analisi, bilanci, riflessioni e comunque attenzione.

Il 2% del PIL globale può promuovere uno sviluppo più responsabile?

Se queste esperienze nell'organizzazione delle comunità, molto circoscritte, si propongono di dimostrare che è possibile traghettare la nostra società industrializzata dall'attuale

modello economico profondamente basato su una vasta disponibilità di energia a basso costo e su una logica di irresponsabile consumo di risorse che sappiamo non rinnovabili, verso un nuovo modello più sostenibile, non dipendente da questo tipo di risorse e caratterizzato da un alto livello di resilienza, va segnalato che esistono anche in campo economico correnti di pensiero che si propongono di abbinare la ricerca di una strategia di uscita dalla crisi mondiale ad importanti implicazioni territoriali attraverso la cosiddetta “green economy”. Il primo elemento ad essere messo in discussione, in questa linea, è la stessa misura delle dimensioni dell’economia di mercato, il Prodotto interno Lordo (PIL), che dal 1930 confronta ed aggrega a livello internazionale i livelli di crescita delle economie. Oggi si propongono altre unità di misura del successo di un Paese, orientate a valutare la qualità della vita e non solo la produzione.

Su questi temi stanno lavorando istituzioni di portata mondiale come UNEP (“United Nations Environment Programme”) che il 21 febbraio 2011 ha presentato a Nairobi il suo ultimo rapporto intitolato “How Two Per Cent of Global GDP can Trigger Greener, Smarter, Growth While Fighting Poverty”, in cui si sostiene la tesi che investendo il 2% del PIL globale in 10 settori chiave (agricoltura, costruzioni, fornitura di energia, pesca, foreste, industria comprensiva di quella dell’efficienza energetica, turismo, trasporto, gestione dei rifiuti e delle acque) si può avviare la transizione verso una “green economy” basata sul basso ed efficiente uso di energia fossile, ma capace allo stesso tempo di supportare una crescita quasi allo stesso ritmo di quella basata sul modello attuale. Se anche la “green economy” nel breve periodo può determinare la perdita di posti di lavoro in alcuni settori (come per esempio la pesca o gli impieghi militari) la crescita di posti di lavoro in nuovi e più sostenibili settori attorno allo sviluppo di applicazioni delle energie rinnovabili, di agricoltura sostenibile ecc. potranno compensare le perdite nella “brown economy”. Possiamo fidarci di queste analisi e di questi suggerimenti che promettono per minimi investimenti annuali del PIL nel settore dell’efficienza energetica e degli impieghi delle energie rinnovabili un taglio della domanda di energia primaria del 9% al 2020 e del 40% al 2050? Possiamo credere che davvero i livelli di impiego nel settore dell’energia possano essere di 1/5 più alti di quelli previsti nello scenario attuale perché intorno al 2050 le energie rinnovabili diventeranno quasi il 30% della domanda globale di energia primaria? Un impegno delle scienze regionali per andare a fondo sulla affidabilità di queste ipotesi e sullo studio degli effetti combinati nel campo delle tecnologie e dell’economia, nonché delle ricadute sul modo di vivere, di abitare, di consumare delle nostre società, è certamente di grande interesse ed un invito a seguire studi ed esperienze in questo campo, pur con tutte le cautele nei confronti di ipotesi talvolta avventurose e scientificamente poco fondate, mi sembra doveroso. Conclusioni

Alla domanda posta nel titolo di questa nota (“Una” economia verde” e modelli insediati di transizione favoriranno l’uscita dalla crisi?”) credo dunque si possa rispondere che segnali orientati a rivedere il nostro modello di società verso obiettivi ed azioni diverse sono in vista, ma si tratta ancora di esperienze isolate e circoscritte, talvolta di utopie velleitarie ed autocentrate, oppure di ipotesi ancora poco verificate e non sostenute da sufficienti approfondimenti scientifici, ancora poco supportate da strategie ed azioni politiche che ci consentano di sperimentarle a fondo e di valutarne l’affidabilità.

Legittimo dunque chiedersi se i tanti appelli al cambiamento del nostro modello di sviluppo troveranno risposte in questi suggerimenti ed in queste esperienze che si propongono

di aiutarci ad uscire dalla crisi gravissima in cui siamo coinvolti e di accompagnarci in una transizione, non facile e non breve, verso un modello più virtuoso.

Per dirla con Gramsci, la crisi è ancora fra di noi, perché il vecchio sta morendo e il nuovo che nasce è ancora incerto. Le scienze regionali sono però il giusto ambito in cui riflessioni, verifiche, risposte dovrebbero e potrebbero maturare, all'incrocio fra economia, tecnologia, urbanistica, scienze ambientali.

Saranno questi i temi di studio privilegiati nel futuro prossimo, soprattutto dai giovani studiosi di scienze regionali? Sarà anche su questi interrogativi che la prossima Conferenza nazionale dell' AISRe saprà riflettere, approfondire e tentare risposte?

ECONOMIA E CULTURA

di

Gianluigi Gorla, Università della Valle d'Aosta

*Je suis moi-même la matière de mon livre
M. de Montaigne, Les Essais, 1595.*

(i) La dimensione economica del vivere umano

Il problema economico nasce dalla inevitabile tensione tra i molteplici, non predeterminabili e potenzialmente infiniti bisogni dell'uomo e le risorse limitate a sua disposizione [1].

Fin dall'origine, dopo la cacciata dal giardino dell'Eden (Gen. 3, 23) o, se si preferisce, dopo la mitica età dell'oro (Esiodo, *Le opere e i giorni*, vv. 109 e ss.), l'uomo deve affrontare il problema di come rispondere ai propri bisogni facendo i conti con i mezzi e le capacità di cui dispone.

È un dato di fatto, che viene prima di tutte le culture e le civiltà. Si potrebbe dire che si tratti di una dimensione propria dell'esistenza umana, che riguarda l'uomo e le società di ogni epoca in ogni luogo; dimensione che rimanda innanzitutto ad una riflessione antropologica e filosofica sulla sua natura, ma che esige anche di essere ben tenuta in conto per intendere l'agire umano.

Certamente, nell'arco dei secoli e dei millenni si sono realizzate radicali trasformazioni: ai bisogni primari dei progenitori preistorici, i quali due milioni di anni fa iniziarono a sviluppare le primordiali tecnologie della civiltà della pietra, si sono affiancati e poi sostituiti bisogni sempre più evoluti fino ai nostri giorni. Il progresso tecnologico ha accompagnato nell'arco della storia millenaria tale sviluppo, anzi ne è stato parte integrante: ogni risorsa diventa infatti tale, solo quando l'uomo la riconosce e ne scopre le possibilità di impiego.

A ben guardare, non solo una sincera riflessione sulla propria esperienza, ma la stessa grande Storia dell'umanità mostra che l'uomo non è mai pienamente appagato da ciò che ha e dai risultati che raggiunge, ma cerca sempre di andare oltre, di superarsi. Charles Peguy (1932), parlando del lavoro, poeticamente si esprimeva così "Non soltanto l'idea di raggiungere il risultato migliore possibile, ma l'idea, nel meglio, nel bene, di ottenere di più. Si trattava di uno sport, di una emulazione disinteressata e continua, non solo a chi faceva meglio, ma a chi faceva di più".

Dall'età della pietra all'età dei metalli, dalle grandi civiltà idrauliche al fiorire di quelle intorno al mare Mediterraneo, dalla rinascita medioevale fino all'epoca moderna e contemporanea, è stato spesso un progredire, non senza difficoltà, contraddizioni ed errori, momenti di arresto o addirittura di arretramento, lungo un sentiero che può essere letto in chiave di affrancamento dalle privazioni materiali e di elevazione umana e sociale: l'umana avventura è anche avventura economica. Infatti, a differenza dell'animale, che pure deve affrontare il problema, l'uomo non ha un rapporto istintivo, animalesco appunto, con

bisogni e risorse. Egli prende coscienza gradualmente dei propri bisogni e delle risorse, e a ciò contribuisce la sua attività, quello che comunemente chiamiamo lavoro.

Anche se il termine è per analogia esteso agli animali e alle macchine, in realtà il lavoro è prerogativa dell'uomo, solo che si consideri che esso non consiste semplicemente in energia fisica applicata a un processo produttivo, ma anche e soprattutto nell'uso di capacità umane distintive, ragione e abilità, per concepire, governare e far evolvere tali processi e per finalizzarli a scopi desiderati. Così facendo, l'uomo acquisisce maggiore consapevolezza e signoria sulla realtà, e anche approfondisce concretamente la conoscenza di sé, dei propri limiti e potenzialità, delle proprie aspirazioni. Il filosofo Emmanuel Mounier lo esprimeva efficacemente così: "Tout travail travaille à faire un homme en même temps qu'une chose" (Cazamian, 1996)

Inoltre, nel lavoro, l'uomo è mosso da una responsabilità, risponde cioè all'appello suscitato dai bisogni di coloro dei quali sente di farsi carico: la famiglia, il clan, la comunità, la società. Lo stesso svolgimento del lavoro richiede interazione, collaborazione, fiducia fra gli uomini, eppoi una costruzione sociale. Il lavoro è dunque fattore di ulteriore comprensione della natura relazionale e sociale dell'io, oltre che elemento costitutivo delle società e del loro benessere. Economia e cultura dell'occidente

Se il problema economico è comune a tutti gli uomini e a tutte le società di ogni epoca storica e luogo geografico, il modo di affrontarlo e risolverlo è mediato dalla cultura.

La cultura connota le diverse civiltà e, nei suoi tratti essenziali, essa attiene alla concezione che l'uomo ha di se stesso, della società, della storia, della natura e di dio. Essa è dunque, volenti o nolenti, intrisa di elementi religiosi, benché ogni religione, si pensi al Cristianesimo, non è semplicisticamente riconducibile ad un'unica espressione culturale. All'interno di ciascun ambito culturale, col suo progredire, si sviluppano poi regole e regolarità, cioè istituzioni, anche variegate, ma normalmente accumulate da alcuni valori fondanti, che vengono prima e sono riconosciuti costitutivi delle società. Tutto ciò non è affatto irrilevante per l'avventura economica.

L'occidente è da questo punto di vista un caso, se non il caso più interessante, tant'è che non sembra irragionevole notare che quando cominciò l'esplorazione del mondo "la sorpresa più grande per gli europei non fu l'esistenza dell'emisfero occidentale, ma la scoperta del loro grado di superiorità tecnologica rispetto alle altre società. E (non solo) le fiere popolazioni maya, azteche e inca, ma anche le leggendarie civiltà orientali: Cina, India e persino il mondo islamico erano arretrate in confronto all'Europa del XVI secolo. Com'era accaduto?" (Stark, 2006)

Da dove proveniva questo predominio nella metallurgia e nella meccanica, nella costruzione di navi e nelle tecniche di trasporto per vie di terra, nelle tecnologie idrauliche ed eoliche, nell'agricoltura e nelle tecniche alimentari, nell'artigianato? Perché solo gli europei disponevano di occhiali, di orologi meccanici, di case dotate di canna fumaria (si tratta di innovazioni fondamentali dal punto di vista economico)? E ancora, perché disponevano di avanzati sistemi di contabilità (la partita doppia fu inventata alla fine del XIII secolo) che razionalizzavano l'attività d'impresa, e di innovativi strumenti finanziari (le lettere di cambio e le banche comparvero per prime in Italia, sul finire del XIII secolo, e le assicurazioni in quello successivo) che rendevano più facili e sicuri lo scambio e i pagamenti a distanza? Insomma, perché su innumerevoli fronti l'Europa era progredita più di altre civiltà, alcune

delle quali millenarie? E questo ancor prima dell'avvento del capitalismo moderno e della prima rivoluzione industriale?

L'unicità della cultura occidentale e delle sue istituzioni trova innanzitutto radice nella fede nella ragione, metodo di conoscenza che, a sua volta, deriva dalla concezione cristiana di Dio (logos e agape) e quindi del creato, che è realtà fatta per l'uomo, intellegibile e dunque conoscibile; la natura, nella tradizione giudaico-cristiana, è subordinata all'uomo. La possibilità di accrescere progressivamente la conoscenza attraverso la ragione orienta verso il futuro e sostiene una concezione lineare della storia che apre allo sviluppo delle scienze, all'idea positiva di progresso e alle conseguenti innovazioni tecniche ed organizzative. Inoltre, la concezione cristiana dell'uomo ne proclama l'eguaglianza morale, da cui discende l'uguaglianza degli uomini davanti alla legge e molte altre forme di parità dei diritti; ciò ha favorito una pratica politica che, con gradualità e non senza contraddizioni anche gravi, ha limitato le pretese dei sovrani e ha ammesso crescenti gradi di libertà personale e sociale, a partire nel medioevo dall'abolizione della schiavitù e dalla nobilitazione del lavoro; e ha portato, fra l'altro, allo sviluppo dei moderni sistemi legali, al libero mercato e ai suoi istituti principali, quali la tutela dei diritti di proprietà, il lavoro libero e la libertà d'intrapresa, la moneta e il credito.

Tutto ciò ha accompagnato e sostenuto dapprima lo sviluppo delle attività agricole e mercantili e di quelle manifatturiere, e ha permesso poi il perfezionamento dell'organizzazione delle produzioni alla base del modello di sviluppo capitalistico: originatosi nell'Italia medioevale, si è in un primo momento diffuso nelle Fiandre e in Olanda per spostarsi successivamente - anche a seguito di guerre, repressioni, conflitti religiosi e avidi despoti - verso i paesi del Nord, in particolare verso l'Inghilterra, dove si godeva di livelli di libertà senza pari, paese che si affermerà più tardi, nella seconda metà del Settecento, come il centro della prima rivoluzione industriale. Come nota lo storico David S. Landes (2000) "Era il mondo di Adam Smith, che andava già prendendo forma cinquecento anni prima che egli nascesse".

Riferimenti bibliografici

Cazamian P., (1996), *Le travail autonome. Opérativité et scientificité. Principes de l'intervention ergonomique*, in Cazamian P., Hubault F., Noulain M. (ed.), *Traité d'ergonomie*, Toulouse: Octarès Editions.

Landes D. S., (2000), *La ricchezza e la povertà delle nazioni*, 2000, Milano: Garzanti.

Peguy C. (1932), *L'argent*, Paris: Gallimard.

Stark R. (2006), *La vittoria della ragione*, Torino: Lindau.

Note

[1] Diverse idee, direi le più importanti, di questa prima parte sono state coltivate da un gruppo di (allora) giovani economisti che negli anni ottanta a Milano si radunavano intorno a Marco Martini, compianto professore di Statistica Economica, la cui intelligenza sulla

realtà unita alla passione per il lavoro ha segnato indelebilmente la loro formazione. Il mio debito nei suoi confronti è grande, e il riconoscimento della paternità di tali idee non costituisce neanche una minima approssimazione della ricchezza umana e professionale che ha testimoniato e trasmesso.

L'USO IMPROPRIO DELLA PEREQUAZIONE URBANISTICA: IL CASO DEL PGT DI MILANO

di

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

(i) **La perequazione urbanistica: uno strumento potenzialmente benefico (a certe condizioni)**

L'istituto della perequazione urbanistica - integrato nella legge urbanistica lombarda a quello della compensazione all'interno di processi ormai generalizzati di negoziazione fra pubblico e privato - costituisce uno strumento potenzialmente benefico e utile di gestione delle trasformazioni urbane. Con esso si intende riferirsi alla attribuzione di un indice lordo di edificabilità omogeneo all'interno di ampie zone di trasformazione individuate dal piano, con contestuale concentrazione dell'effettiva edificabilità su singole sub-aree e cessione gratuita di altre aree al Comune.

Gli obiettivi, e i relativi benefici, potenzialmente ricavabili dalla utilizzazione di questo istituto possono essere così sintetizzati:

- un beneficio di efficienza allocativa e di efficacia urbanistica, raggiunto attraverso un migliore disegno urbano, con concentrazione dell'edificato in alcune aree e destinazione di aree consistenti a verde e servizi;
- un beneficio di equità nel trattamento degli interessi privati, raggiunto attraverso l'indifferenza privata alle decisioni selettive di piano;
- un beneficio di carattere finanziario, poiché evita il ricorso a lunghe e costose procedure di esproprio per pubblica utilità e costose transazioni fra privati;
- un beneficio di carattere fiscale, nel senso di una supplenza alla mancata riforma della tassazione dei plusvalori della trasformazione urbana attraverso la fissazione negoziata di cessioni di aree ed extra-oneri.

Nel dibattito sulla riforma urbanistica, nazionale e delle Regioni, e nella pratica di pianificazione, la perequazione ha assunto via via, grazie all'interesse per questi benefici potenziali, la caratteristica di strumento utile e salvifico in tutte le occasioni e in tutte le sue coniugazioni. Niente di più sbagliato, naturalmente! Esistono infatti condizioni ben precise perché esso conduca effettivamente ad esiti positivi:

- che esso sia accoppiato a un disegno razionale e lungimirante di pianificazione e di disegno urbano;
- che esso sia utilizzato per realizzare un trattamento uguale e perequato di interessi uguali, di fatto e di diritto, e dunque che l'indice unico di edificabilità sia attribuito

ad aree di simile valore intrinseco (in termini di qualità urbanistica e ambientale, di accessibilità), e dunque su comparti limitati e non sull'intera città. Scrivevo alcuni anni or sono, commentando la proposta dell'Istituto Nazionale di Urbanistica sulla perequazione: "allorché, nella realizzazione di un grande progetto di trasformazione su un'area centrale, si include in un medesimo comparto, e si attribuisce un medesimo indice volumetrico potenziale a un'area sub-centrale o a un'area periferica, di qualità urbanistica assai inferiore, si eguaglia artificialmente il plusvalore realizzato sulle due aree, pur in presenza di valori storici (e dunque anche di eventuali costi di acquisto) differenti. Ciò genera un vantaggio ingiustificabile per una parte, e una nuova sperequazione, fonte di nuovi arbitrî e pratiche speculative" (Camagni, 1999, p. 337);

- che esso sia utilizzato in modo trasparente nella negoziazione fra pubblico e privato sulle modalità dello scambio, o meglio del baratto, fra volumetrie di edificabilità da una parte e cessione di aree e altre monetizzazioni dall'altra. La trasparenza non deve fermarsi ai dati fisici, perché mq di superfici fondiarie o di pavimento hanno un valore assai differenziato all'interno della città, come tutti ben conoscono;
- che la negoziazione fra pubblico e privato avvenga nelle migliori condizioni di informazione e di capacità contrattuale da parte dell'organo pubblico, e dunque soprattutto attraverso la messa in competizione fra progetti differenti di sviluppo sulle aree urbanisticamente più rilevanti.

(ii) La perequazione nel PGT di Milano: tutte le condizioni violate[1]

La perequazione urbanistica così come proposta dal Comune di Milano nel nuovo Piano di Governo del Territorio, approvato nel febbraio 2011, viola tutte queste condizioni per un esito operativo favorevole.

Innanzitutto, il meccanismo di attribuzione di diritti volumetrici sul territorio comunale prevale, anzi sostituisce quasi completamente, il processo di definizione e di valutazione delle trasformazioni desiderabili e sostenibili. Al di là di un disegno di alcuni elementi strutturali della maglia del verde e delle infrastrutture, tutta l'amplissima trasformazione consentita appare totalmente priva di ogni regola morfologica (salvo nella parte storica) e funzionale. "Le destinazioni funzionali sono liberamente insediabili, senza alcuna esclusione e senza una distinzione e un rapporto percentuale predefinito" (PdR, art. 5.1); il passaggio dall'una all'altra delle destinazioni funzionali con opere e senza opere edilizie è sempre ammesso" (PdR, art. 5.2); quanto alla disciplina degli interventi edilizi ammessi nelle diverse tipologie di aree del tessuto urbano consolidato, successivamente alla proposta di alcune indicazioni morfologiche si ripete che "resta salva la facoltà di procedere con modalità diretta convenzionata relativa alle soluzioni plano-volumetriche qualora l'intervento (del privato) si discosti dalle previsioni dei precedenti commi" (PdR, art. 13.4, 15.7, 17.3); cioè, si può sempre mettersi d'accordo.

L'unico obiettivo della pianificazione appare solo quello quantitativo: l'obiettivo, totalmente irresponsabile, di consentire espansioni edilizie tali da poter accomodare 257.946

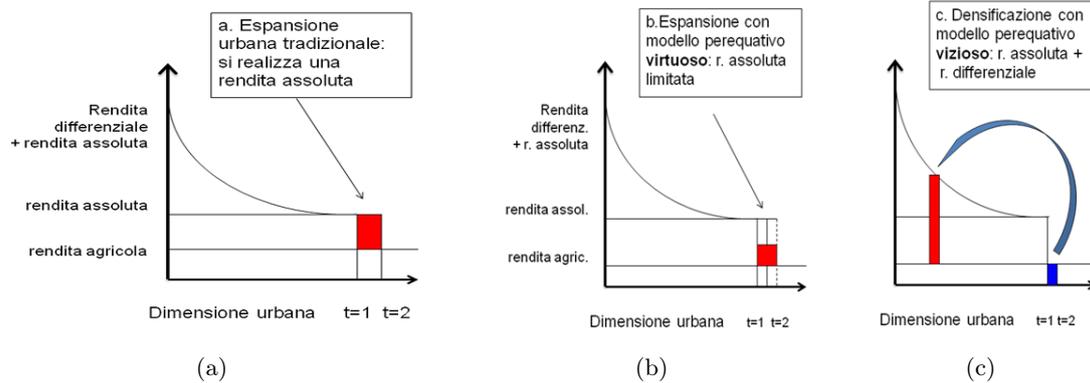


Figura 1: Sviluppo urbano e rendita fondiaria

nuovi abitanti (sugli attuali 1,3 milioni). Le indicazioni “politiche” che hanno accompagnato l’iter del Piano sono state ancor più compiacenti: mezzo milione di nuovi abitanti! Ed esse evidentemente hanno lasciato un segno, al di là della cifra formale, se una attenta analisi, effettuata dalla Provincia di Milano, delle previsioni di sviluppo urbanistico-edilizio ha evidenziato un macroscopico sovradimensionamento dell’offerta, capace di ospitare verisimilmente oltre 600.000 nuovi abitanti (Provincia di Milano, 2010; Botto, 2010).

Si è realizzato l’auspicio formulato da Maurizio Lupi, già assessore allo sviluppo del territorio di Milano, nel corso del dibattito sulla riforma della legge nazionale di governo del territorio: che il piano urbanistico divenga “una sorta di banca dei diritti di edificazione commerciabili nell’ambito di una filiera di interessi pubblici da perseguire” (Lupi, 2005, p. 31). Effettivamente l’impressione è proprio quella di un catalogo di premi volumetrici accordati, che prevalgono su una rete tenue di interessi pubblici. In secondo luogo, la costruzione della città pubblica, per quanto riguarda le grandi reti infrastrutturali e del verde, trova certamente uno strumento ragionevole, in termini finanziari, nella attribuzione dell’indice unico di edificabilità alle aree destinate a questi usi (PdS, Art. 5.2-3), ma si scontra con alcune difficoltà e alcuni limiti vistosi. Se da una parte è vero che il diritto edificatorio consente ai privati di ottenere un valore monetario a fronte della cessione delle aree al Comune, e che il Comune stesso, sulle aree di sua proprietà, può ottenere gli stessi vantaggi economici, come fosse un privato, vendendo i diritti, manca d’altra parte la garanzia della necessaria sincronia temporale nelle cessioni per poter davvero realizzare i detti servizi. Inoltre, nelle transazioni di trasferimento dei diritti attribuiti al di fuori di queste aree, manca totalmente un canale certo per ottenere nuove risorse o cessioni gratuite al Comune, il tutto essendo delegato a eventuali negoziazioni pubblico/privato. E la tradizione milanese recente insegna che tali negoziazioni hanno portato solo limitatissimi vantaggi al pubblico, nella forma di extra-oneri pari a un 1-1,4% del valore di mercato dei volumi realizzati (Camagni, 2009).

In terzo luogo, se si propone (finalmente) una maggiore trasparenza sulle condizioni della negoziazione (PdR, art. 11.10), scompare ogni accenno alla messa in competizione di progetti differenti. In quarto luogo, per effetto della scelta di attribuire un unico indice di edificabilità a tutti gli ambiti del Tessuto Urbano Consolidato (0,5 mq/mq, aumentabile

a certe condizioni fino a 1mq/mq) e cioè diritti edificatori trasferibili in tutta la città consolidata (PdR, art. 6.1 e 7.5), si perde ogni garanzia di concentrazione e di razionalità urbanistica delle nuove edificazioni, che restano legate alla casualità di decisioni individuali non vincolate (Pogliani, 2011). Inoltre, ed è ancora più grave, scompare ogni possibilità di perseguire una equità vera, in quanto diritti maturati su aree diverse, a diverso valore, possono essere trasferiti e utilizzati su aree a maggiore centralità e maggiore pregio. Un istituto perequativo nato per generare equità, e riproposto nel Piano delle Regole di Milano con questo obiettivo (“la perequazione attua il principio di equità”, PdR. Art. 7.2), genera un trattamento eguale di condizioni diseguali. Tre considerazioni fortemente critiche si possono avanzare al proposito, che mettono in dubbio la stessa accettabilità giuridica delle norme che regolano i processi perequati:

- a. tutti i piani urbanistici generano processi di valorizzazione fondiaria, ma sono tenuti a darne giustificazione. Con quale considerazione si giustifica a Milano la creazione artificiale di valori attribuiti selettivamente, ad esempio laddove si dice che i servizi privati (anche religiosi) non consumano diritti edificatori, che possono essere realizzati in loco o trasferiti? (PdS, art. 8.2-3)(Boatti, 2011).
- b. quale prezzo di mercato può essere attribuito razionalmente a un diritto edificatorio che può essere utilizzato ovunque in città, e dunque in condizioni di ben diversa valorizzazione potenziale? Al di là del vantaggio ingiustificato attribuito al detentore di diritti capace di ottenere dal Comune convenzioni per edificazioni centrali (elemento che rischia di generare corruzione e trattamenti differenziati di operatori privati), e al di là della difficoltà di valutazione nelle compravendite private di diritti, quale prezzo potrà essere giudicato congruo e corretto quando sarà l’amministrazione pubblica a vendere i diritti?
- c. Nei manuali di urbanistica e di economia urbana si afferma che, allorché la città si sviluppa fisicamente, i proprietari fondiari si appropriano di una rendita assoluta, che matura ai margini della città per effetto delle economie di agglomerazione e degli investimenti in infrastrutture urbane. Nel caso milanese di trasferimento di diritti edificatori, maturati alla periferia ma utilizzati al centro (o in aree privilegiate per accessibilità o qualità) il proprietario si approprierebbe sia di una rendita assoluta, presente in tutta la città, sia di una rendita differenziale, data dalla centralità o dalla qualità situazionale (Fig. 1). Un bel risultato davvero per un piano che afferma di perseguire l’equità!

Riferimenti bibliografici

Cazamian P., (1996), *Le travail autonome. Opérativité et scientificité. Principes de l’intervention ergonomique*, in Cazamian P., Hubault F., Noulain M. (ed.), *Traité d’ergonomie*, Toulouse: Octarès Editions.

Landes D. S., (2000), *La ricchezza e la povertà delle nazioni*, 2000, Milano: Garzanti.

Peguy C. (1932), *L’argent*, Paris: Gallimard.

Stark R. (2006), *La vittoria della ragione*, Torino: Lindau.

Boatti G. (2011), “Milano PGT: i privati gestiscono tutto”, relazione presentata al Convegno Nazionale di Italia Nostra il 6 aprile, pubblicato su Eddyburg

Botto I.S. (2010), “La dimensione sovracomunale della pianificazione” in: Il PGT del Comune di Milano. Dalle procedure di adozione alla nuova urbanistica, I Convegni del Quotidiano immobiliare, Milano, 30 novembre.

Camagni R. (1999), “Il finanziamento della città pubblica: la cattura dei plusvalori fondiari e il modello perequativo”, in F. Curti (ed.), *Urbanistica e fiscalità locale*, Maggioli, Ravenna, 321-342

Camagni R. (2008), “Il finanziamento della città pubblica”, in M. Baioni, *La costruzione della città pubblica*, Alinea, Firenze, 39-57.

Lupi M. (2005), “Verso la riforma urbanistica”, in Mantini P., Lupi M., *I principi del governo del territorio*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano

Pogliani L. (2011), “Urbanistica negoziale: scambio leale e interesse pubblico”, relazione presentata al Convegno su “Ricerca e governo del Territorio: riflessioni sul caso di Milano a partire dalla ricerca di Fausto Curti”, Politecnico di Milano, 15 aprile.

Provincia di Milano (2010), Valutazione di compatibilità con il PTCP del Documento di Piano del PGT del Comune di Milano, Deliberazione della Giunta n. 559/2010.

Note

[1] I riferimenti normativi sotto riportati si riferiscono a: PdR, Piano delle Regole; PdS, Piano dei Servizi (che sono parti del PGT - Piano di Governo del Territorio).

SISTEMI SANITARI REGIONALI ALLA SFIDA DEL FEDERALISMO: UNA PROPOSTA PER IL FINANZIAMENTO FEDERALISTA DELLA SANITÀ

di

Fabio Pammolli, CeRM

Nicola C. Salerno, CeRM

Il decreto sulla standardizzazione dei fabbisogni sanitari, delegato dalla Legge n. 42-2009, è da qualche giorno pubblicato in Gazzetta Ufficiale (D. Lgs. del 6 maggio 2011, n.68, in GU n. 109 del 12 maggio 2011). Si tratta di tassello essenziale del federalismo in fieri, con la spesa sanitaria che conta per il 75-80% dei bilanci regionali.

Questo scritto parte dalle caratteristiche salienti del decreto, per prospettare una soluzione concreta per la sua applicazione operativa. I punti salienti sono tre: (i) finanziamento top-down; (ii) standard sulle Regioni più virtuose (Stato e Regioni sono chiamate ad individuarle); (iii) riparto del Fondo sanitario nazionale (Fsn) con regole semplici.

(i) Il finanziamento top-down del Fondo sanitario nazionale

Le risorse per i livelli essenziali della sanità (Lea) sono programmate nel medio periodo nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. La programmazione è vincolante e mira a superare i ripiani a piè di lista. L'approccio top-down non implica che il Fsn debba diventare una posta residuale su cui scaricare le tensioni di bilancio. Significa, invece, che il Fsn, assieme agli altri capitoli di spesa del bilancio pubblico, deve rispettare i vincoli macrofinanziari attuali e prospettici, con Stato e Regioni chiamati ad affrontare in maniera responsabile scelte su priorità allocative, universalismo selettivo, razionalizzazione dei rapporti tra livelli di governo, efficientamento della PA, etc..

(ii) Quali Regioni benchmark?

Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria e Veneto si contraddistinguono per:

- aver mantenuto, nella media degli ultimi 5-7 anni, il miglior equilibrio tra risorse programmate per il Sistema sanitario regionale (Ssr) e spesa a consuntivo. È quanto emerge dai dati della Tavola SA.4 della Relazione Generale Situazione Economica del Paese;
- fornire qualità elevata, testimoniata dai flussi di mobilità sanitaria da indicatori di performance come quello descritto alla Figura 1.

Per queste Regioni si può affermare che spesa fabbisogno, con bilancio sanitario sostanzialmente in equilibrio e prestazioni di qualità. La spesa sanitaria è quella corrente

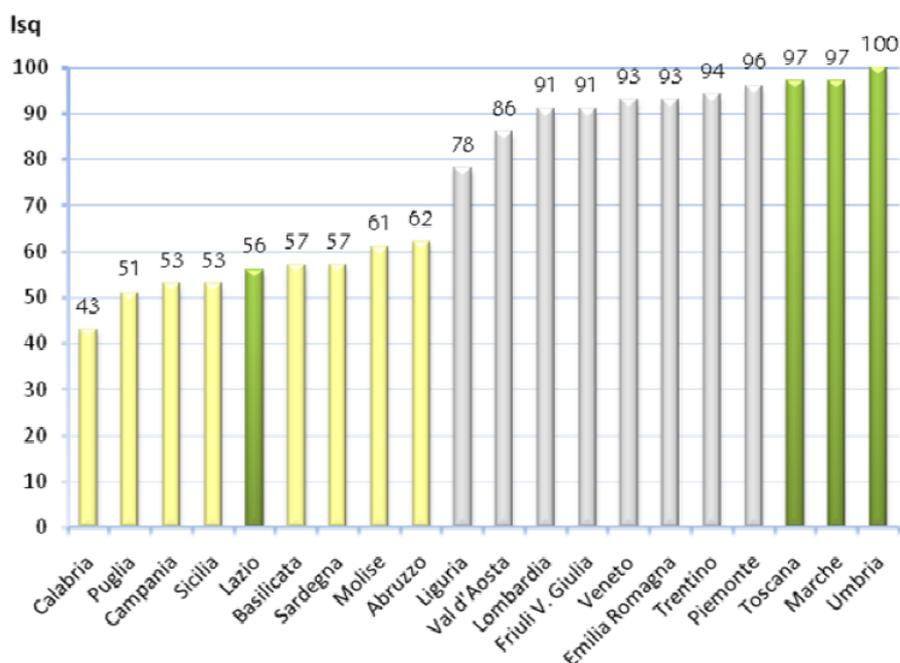


Figura 1: Indicatore sintetico di qualità dei Ssr (Isq). fonte: elaborazioni CeRM su dati MinSal e Istat. n.b.: in giallo il Sud e le Isole, in verde il Centro, in grigio il Nord.

dedicata ai Lea, senza distinguo tra quote finanziate con il Fsn, con risorse aggiuntive proprie, con compartecipazioni dei cittadini. Si considerano anche gli ammortamenti, come parte integrante delle spese annuali di funzionamento.

(iii) I numeri del benchmarking tra Regioni: simulazione sul 2009

Per le suddette 5 Regioni benchmark si calcolano, su dati di fonte Ministero della Salute, i profili di spesa pro-capite per fascia di età, al netto della mobilità interregionale. Questi dati, con spaccato regionale e disaggregazione per 21 fasce di età, sono sinora rimasti di fatto inutilizzati, nonostante permettano confronti dettagliati e soprattutto trasparenti tra Ssr. L'auspicio è che essi possano presto diventare statistiche di dominio pubblico.

La spesa sanitaria varia marcatamente con l'età. La media dei valori di spesa pro-capite per fascia di età delle 5 Regioni viene assunta come valore standardizzato del fabbisogno sanitario pro-capite per quella stessa età. Applicando il fabbisogno standardizzato alla struttura demografica delle altre Regioni, si ottiene un ordine di grandezza del loro fabbisogno standardizzato aggregato. I risultati sono descritti alla successiva Tabella I.

Si può verificare che cosa sarebbe accaduto se, nel 2009 (anno più recente con consuntivo), tutte le Regioni fossero state aderenti allo standard:

I dati mostrano ampi scostamenti concentrati nelle Regioni del Mezzogiorno e in Lazio, Valle d'Aosta e Province Autonome di Trento e Bolzano. Se tutte le Regioni fossero state

Tabella I: Spesa SSN LEA, 2009, (Tavola SA.4), in migliaia €. Fonte: elaborazioni CeRM su dati MinSal e Istat. N.b.: in *italico* le 5 Regioni benchmark (Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Umbria, Veneto).

Regioni	Spesa effettiva	Spesa standardizzata	delta %
Piemonte	8.522.707	8.218.150	-3,57%
Valle d'Aosta	284.311	225.064	-20,84%
<i>Lombardia</i>	<i>16.960.356</i>	<i>16.945.464</i>	<i>-0,09%</i>
P. A. Bolzano	1.109.253	808.688	-27,10%
P. A. Trento	1.079.192	902.673	-16,36%
<i>Veneto</i>	<i>8.817.601</i>	<i>8.518.764</i>	<i>-3,39%</i>
Friuli Venezia Giulia	2.431.381	2.356.571	-3,08%
Liguria	3.329.996	3.291.155	-1,17%
<i>Emilia Romagna</i>	<i>8.101.115</i>	<i>8.129.969</i>	<i>0,36%</i>
<i>Toscana</i>	<i>6.938.500</i>	<i>7.024.515</i>	<i>1,24%</i>
<i>Umbria</i>	<i>1.610.768</i>	<i>1.674.834</i>	<i>3,98%</i>
Marche	2.837.457	2.900.681	2,23%
Lazio	11.235.677	9.721.172	-13,48%
Abruzzo	2.437.813	2.402.098	-1,47%
Molise	647.486	587.505	-9,26%
Campania	10.476.600	9.013.553	-13,96%
Puglia	7.362.098	6.709.137	-8,87%
Basilicata	1.078.244	1.015.597	-5,81%
Calabria	3.728.862	3.374.685	-9,50%
Sicilia	8.718.556	8.329.419	-4,46%
Sardegna	3.112.487	2.848.337	-8,49%
ITALIA	110.820.460	104.998.029	-5,25%

Tabella II: L'infrastrutturazione in sanità fonte: Paradisi - Brunini, "Le infrastrutture in Italia".

Aree	Indicatore sintetico di dotazione infrastrutturale in Sanità (Istat)
Nord Ovest	116,4
Nord Est	119,7
Centro	101,8
Mezzogiorno	75,6
Italia	100,0

Tabella III: Rapporti di fabbisogno pro-capite tra fasce di età, ricavati a partire dalla spesa pro-capite delle Regioni benchmark. Pesatura per il riparto del Fsn. (in questo esempio = Emilia Romagna, Lombardia, Veneto, Umbria)

classi	spesa pro-capite (Euro/anno)	rapporti di fabbisogno pro-capite	coeff.
< 1	4.406,41	123,1%	β_1
1 - 4	524,70	14,7%	β_2
5 - 9	356,65	10,0%	β_3
10 - 14	372,37	10,4%	β_4
15 - 19	677,07	18,9%	β_5
20 - 24	643,86	18,0%	β_6
25 - 29	1.183,74	33,1%	β_7
30 - 34	933,32	26,1%	β_8
35 - 39	851,06	23,8%	β_9
40 - 44	850,11	23,8%	β_{10}
45 - 49	1.401,99	39,2%	β_{11}
50 - 54	1.640,04	45,8%	β_{12}
55 - 59	1.816,66	50,8%	β_{13}
60 - 64	1.929,43	53,9%	β_{14}
65 - 69	3.579,37	100,0%	β_0
70 - 74	3.955,46	110,5%	β_{16}
75 - 79	2.746,41	76,7%	β_{17}
80 - 84	3.371,97	94,2%	β_{18}
85 - 89	5.174,52	144,6%	β_{19}
90 - 94	16.084,64	449,4%	β_{20}
95 +	39.712,92	1109,5%	β_{21}

efficienti, si sarebbero liberate risorse per oltre 5,8 miliardi di Euro, reinvestibili nel sistema sanitario.

Per la lettura di policy, si sottolinea che la spesa standardizzata è quella che ogni Regione dovrebbe sostenere per offrire in modalità efficiente prestazioni dello stesso livello qualitativo delle Regioni benchmark. Ad oggi la qualità dei Ssr mostra marcate differenze geografiche (Figura 1); ma anche la dotazione infrastrutturale, che sicuramente incide su efficienza e qualità, rimane fortemente sperequata, come testimoniato alla Tabella II:

(iv) Nuove regole federaliste di riparto del Fsn: una proposta di attuazione della Legge n. 42-2009

Al di là della simulazione per l'anno 2009, i rapporti tra fabbisogni pro-capite tra fasce di età delle Regioni benchmark possono diventare il sistema di ponderazione della popolazione residente necessario per la ripartizione del Fsn.

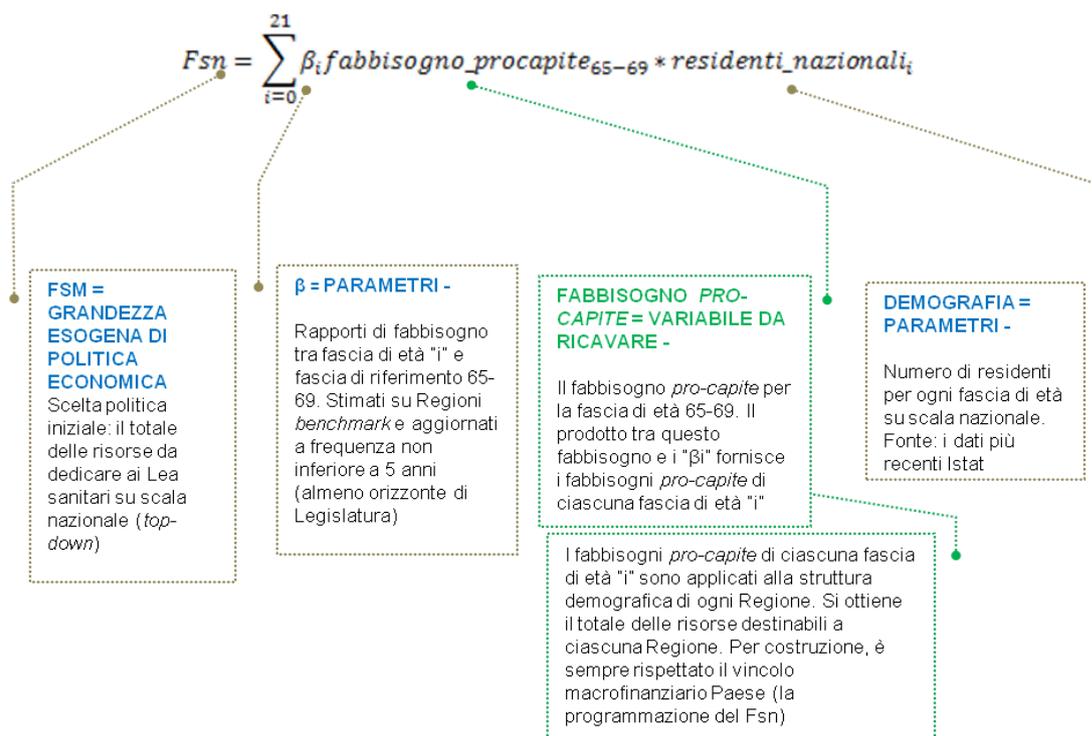


Figura 2: Proposta CeRM di regola di riparto a regime

La Tabella III e l'algoritmo in Figura 2 dettagliano i termini di una soluzione concreta e operativa. La Tabella III riporta i valori dei β , i rapporti tra i fabbisogni pro-capite delle varie fasce di età e il fabbisogno pro-capite della fascia 65-69 anni (usato come base). L'algoritmo in Figura 2 utilizza i β per ripartire il Fsn in modo tale che, a parità di età, a ciascun cittadino siano dedicate le medesime risorse, indipendentemente dalla Regione in cui risieda. Adottare come criterio di riparto i rapporti di fabbisogno pro-capite per fascia di età non implica forzare tutte le Regioni a uniformarsi a uno stesso mix di prestazioni. Quei rapporti esprimono la diversa esigenza di risorse per coprire le prestazioni mediamente richieste dal componente la singola fascia di età. Tali risorse possono poi, a seconda delle scelte compiute dalla Regione, sostenere modelli di offerta diversi sul territorio, purché efficienti nei costi ed efficaci rispetto ai bisogni.

(v) Conclusioni: standard di spesa, perequazione infrastrutturale e selettività

Lo schema di riparto Fsn proposto ha una sua strutturale capacità redistributiva, perché riconosce a ciascun cittadino per fascia di età le medesime risorse Lea, indipendentemente da dove egli risieda e dalla capacità fiscale della sua Regione. La capacità redistributiva può essere rafforzata rendendo operativi altri canali di redistribuzione oggi trascurati: il programma ad hoc di perequazione infrastrutturale, che è nella Legge n. 42-2009 e di cui

esistono schemi di decretazione attuativa da perfezionare; e la valorizzazione delle Regioni come livello di governo che, più vicino ai cittadini, declina le scelte di universalismo selettivo, raffinando la composizione e il targeting dei flussi redistributivi. Questi canali redistributivi hanno proprietà statiche e dinamiche diverse e complementari rispetto alla ripartizione delle risorse correnti. Dovrebbero partecipare al percorso di convergenza delle Regioni verso gli standard di spesa, permettendo di combinare semplicità e certezza dei riparti annuali e adeguatezza della perequazione tra territori. Ci si augura che sulla proposta qui presentata il dibattito possa concretizzarsi in tempi stretti, per completare l'assetto di governance di uno dei capitoli di spesa più importanti nel welfare system e nei bilanci delle Regioni.

Note

- [1] Benchmarking e Standard su profili di spesa sanitaria per età (<http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=sanita&item=61>).
- [2] Federalismo: schema decreto per la rimozione degli squilibri economico-sociali (<http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=finanza&item=73>).
- [3] Federalismo: lo schema di decreto sulla perequazione delle infrastrutture (<http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=finanza&item=68>).
- [4] Federalismo e riparto del Fsn-2011: Much Ado About Nothing? (<http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=finanza&item=75>).
- [5] Le infrastrutture in Italia (http://www.istat.it/dati/catalogo/20060512_*00/inf_*0607_*infrastrutture_*in_*Italia.pdf).
- [6] Altro sul tema su www.cermlab.it.