



VOLUME 3 - NUMERO 2 - MARZO 2013

- L'istituzione delle Città Metropolitane: l'ennesima occasione mancata per rifondare le politiche di sviluppo territoriale** 23-26
di *Fabiano Compagnucci*
- Diversità territoriale: quale "evidenza" per la strategia Europa 2020** 27-31
di *Maria Prezioso*
- La revisione dell'approccio italiano alle politiche dei trasporti internazionali quale contributo allo sviluppo economico** 32-36
di *Oliviero Baccelli*
- Imitazione, innovazione e concorrenza globale** 37-41
di *Silvio M. Brondoni e Margherita Corniani*
- Strumenti decisionali per la mobilità urbana? Risultati di una procedura partecipata nel quartiere Murat di Bari** 42-47
di *Simone Franceschini e Gerardo Marletto*

REDAZIONE

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta
Valerio Cutini, Università di Pisa
Ugo Fratesi, Politecnico di Milano
Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi
Francesca Rota, Politecnico e Università di Torino

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
Giacchino 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. È prevista (ed incoraggiata) la possibilità di commentare gli articoli. La rivista è aperta a contributi di opinioni diverse, anche potenzialmente discordanti tra loro, purchè ben argomentati e rispettosi delle regole elementari del confronto civile e della contaminazione delle idee.

ISSN: 2239-3110 EyesReg (Milano)

L'istituzione delle Città Metropolitane: l'ennesima occasione mancata per rifonda- re le politiche di sviluppo territoriale

di

Fabiano Compagnucci, Università IUAV di Venezia

Se fra gli anni '80 e gli anni '90 la pianificazione in Europa si è concentrata soprattutto sui progetti di riqualificazione e trasformazione degli spazi urbani, con la fine degli anni '90 la dimensione territoriale delle politiche pubbliche diventa centrale e, con essa, l'attenzione nei confronti delle regioni e delle città. Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (1999) può essere considerato il primo atto della nuova strategia di governance territoriale europea, cui seguiranno, fra i più importanti, l'Agenda Territoriale dell'Unione Europea (2007), la Carta di Lipsia (2007), il Trattato di Lisbona (2008) e l'Agenda Territoriale dell'Unione Europea 2020 (2011). Nello stesso periodo, accanto all'interesse per la dimensione territoriale delle politiche pubbliche, riprendono vigore gli studi di regionalizzazione, in particolare quelli relativi all'individuazione delle aree urbane, l'ultimo dei quali riguarda la proposta di delimitazione delle aree metropolitane da parte dell'OECD (2012).

In questo quadro, come si declina il dibattito sulla pianificazione territoriale e sull'individuazione delle aree urbane in Italia? Faludi (2004) sottolinea come, dal punto di vista della pianificazione, l'Italia non solo sia priva di organismi paragonabili a quelli di altri paesi, ma, soprattutto, che la dimensione progettuale abbia un respiro prettamente localistico, lasciando in secondo piano un approccio più sistemico. Da una parte, infatti, lo sviluppo urbanistico del territorio dello Stato è ancora disciplinato dalla legge 1150 del 1942. Dall'altra, le modifiche che la 1150 ha subito nel tempo hanno determinato una situazione di eccessiva frammentazione degli strumenti urbanistici, delegati a Regioni, Province e Comuni, e di scarso coordinamento, mancando una strategia di respiro nazionale.

In relazione all'identificazione delle aree urbane e metropolitane, poi, la situazione non sembra certo migliore. Se è vero che l'Italia dispone di una mappatura funzionale del territorio espressa attraverso la metrica dei mercati locali del lavoro (i cosiddetti Sistemi Locali del Lavoro, SLL; Istat, 2005), altrettanto vero è che essi non sembrano idonei a descrivere le forme emergenti di organizzazione del territorio in sistemi urbani. L'identificazione dei SLL, infatti, per ammissione degli estensori del relativo algoritmo, "non può ignorare l'esigenza di mantenere distinti mercati locali significativi in quelle zone dove la forma degli insediamenti residenziali e produttivi è caratterizzata da agglomerazioni urbane, o di tipo metropolitano" (Istat e Irpet, 1989, p. 21).

Ad oggi, dunque, le aree urbane e metropolitane italiane rimangono oggetti spaziali non identificati, anche a causa dell'inerzia dei decisori pubblici nel disciplinarne la materia. Basti ricordare, a tal proposito, che l'*iter* legislativo relativo all'individuazione, istituzione e regolamentazione delle aree metropolitane inizia nel 1990 con la legge n. 142 ma che esso non ha ancora prodotto alcun effetto. La legge 142 viene abrogata dal decreto legislativo n.

267 del 2000 che ne riprende le categorie di “Area Metropolitana” e “Città Metropolitana”, accogliendo definitivamente le aree metropolitane come livello di governo locale.

Un’Area Metropolitana (Art. 22) è costituita da uno dei 9 comuni-capoluogo identificati *ex-lege* (Torino, Milano, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli e Bari) e dai comuni ad essi integrati dal punto di vista territoriale, delle attività economiche, dei servizi essenziali alla vita sociale e delle relazioni culturali. All’interno delle Aree Metropolitane il comune capoluogo e gli altri comuni ad esso uniti da contiguità territoriale e da rapporti funzionali possono costituirsi in Città Metropolitane ad ordinamento differenziato (Art. 23). Anche la legge n. 267 non avrà esiti operativi in relazione all’istituzione delle Città Metropolitane. Attualmente, nonostante la sospensione operata dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 fino al 31 dicembre 2013, la materia è regolata dal decreto-legge n. 95 del 6 luglio 2012 (successivamente modificato dal decreto-legge 5 novembre 2012, n. 188) emanato dal governo Monti. Con esso, dopo l’abrogazione dei suddetti articoli 22 e 23, vengono individuate 10 Città Metropolitane (alle 9 precedentemente individuate si aggiunge quella di Reggio di Calabria) riducendone l’individuazione ad una pedissequa sovrapposizione con il territorio delle relative province (nel caso di Milano e Firenze vengono unificati più territori provinciali).

Una rilettura critica di questo oramai ventennale iter normativo ci porta ad affermare che, se la legge 142 ed il decreto legislativo 267 contengono numerosi elementi critici in relazione all’individuazione delle aree metropolitane e nessun elemento di novità rispetto al dibattito allora in corso, l’eventuale implementazione della legge 95 rappresenterebbe addirittura un passo indietro. Di più, un vero e proprio colpo di spugna alla stagione di studi sulle aree urbane e metropolitane, che, dai pionieristici lavori di Cafiero e Busca (1970) per lo SVIMEZ, giunge fino ai giorni nostri. In particolare, nonostante con le leggi 142 e 267 l’individuazione delle Aree e delle Città Metropolitane non discenda da un criterio analitico univoco e, dunque, applicabile in maniera omogenea alle diverse realtà metropolitane, esse contengono comunque alcuni elementi di interesse, fra cui possiamo ricordare:

1. la metodologia di individuazione dei comuni che fanno parte delle Aree e delle Città Metropolitane, anche se non esplicitata formalmente, è informata da criteri funzionali, l’approccio oramai universalmente riconosciuto come il più pertinente nel dare conto delle forme urbane emergenti. In entrambe le leggi, infatti, si fa riferimento alle relazioni che intercorrono fra comuni capoluogo e gli altri comuni dell’Area Metropolitana, che, oltre ad essere di natura territoriale, riguardano anche la sfera economica, sociale, ricreativa e culturale;
2. la distinzione fra Aree e Città Metropolitane prefigura l’articolazione del territorio metropolitano in:
 - (a) un nocciolo urbano - la Città Metropolitana - costituito da uno dei comuni-capoluogo indicati *ex-lege* e dai comuni ad esso contigui e funzionalmente integrati. Si tratta, cioè, di uno spazio sovracomunale in cui il livello di densità relazionali è tale da legittimarne una rappresentazione territoriale unitaria ed

in cui gli abitanti soddisfano la funzione residenziale, quella lavorativa, sociale e ricreativa;

- (b) un'area periferica - il resto dell'Area Metropolitana - che scambia flussi materiali ed immateriali con il nocciolo urbano, rispetto al quale, però, le densità relazionali sono meno intense rispetto a quelle che intercorrono fra i comuni del nocciolo urbano;
3. il fatto che la legge statuisce implicitamente la superiorità del criterio funzionale a quello amministrativo. Nonostante, infatti, il territorio di riferimento delle istituende Aree Metropolitane sia quello provinciale, nel caso in cui la Città Metropolitana individuata abbia confini da essa difformi, la provincia deve adeguarsi attraverso una nuova delimitazione delle circoscrizioni provinciali o l'istituzione di nuove province;
 4. il fatto che le due leggi siano in qualche maniera permeate dall'allora dibattito teorico ed empirico sulle aree urbane. Non sfugge la coincidenza temporale fra l'emanazione della legge 142 e la pubblicazione collettanea della VIII Conferenza Nazionale dell' AISRe a cura di Dino Martellato e Fabio Sforzi intitolata "Studio sui sistemi urbani" (1990) ed orientata ad approfondire gli aspetti empirici dell'analisi delle città.

I decreti legge 95 e 188 del 2012, invece, oltre a non essere migliorativi delle leggi precedenti, riportano il dibattito indietro di almeno 40 anni. In particolare:

1. la disciplina delle Città Metropolitane trova spazio nel Titolo IV del decreto legislativo n. 95 "Razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali", all'Art. 18 "Istituzione delle Città metropolitane e soppressione delle province del relativo territorio", connotandone il portato in termini negativi. L'individuazione e l'istituzione delle Città Metropolitane, infatti, non sembra avere rilievo strategico in sé, ma soltanto in quanto funzionale al contenimento della spesa pubblica. Non, dunque, una norma proattiva che, preso atto della centralità della città nell'economia globalizzata in quanto ambito di produzione e scambio della conoscenza (Compagnucci e Cusinato, 2013), cerca di disciplinarne l'individuazione in termini spaziali e di meccanismi di *governance*, ma un semplice strumento finalizzato alla *spending review*;
2. scompare la categoria di Area Metropolitana e con essa la possibilità di articolare il territorio in zone con diversi gradi di interazione spaziale e di densità relazionali rispetto al polo centrale;
3. non c'è nessun riferimento, esplicito o implicito, a criteri di identificazione funzionale;
4. come nella legge precedente non si fa alcun riferimento al resto dei sistemi urbani, ossia a quelli di medie e piccole dimensioni, ignorandone le potenzialità. Anche in questo caso un atteggiamento in controtendenza rispetto alle priorità che emergono dal dibattito europeo, in cui le aree urbane di piccole e medie dimensioni sono considerate strategiche per uno sviluppo più equilibrato, coeso e sostenibile del territorio (OECD, 2012).

Nonostante la crescente enfasi europea sulle città come *target* delle politiche territoriali e sul ruolo che esse svolgono come motori delle rispettive economie nazionali, come interfaccia fra la dimensione locale e quella globale, come generatori di innovazione e conoscenza, come laboratori ove cercare di risolvere in maniera integrata le problematiche emergenti di tipo sociale, ambientale ed economico, la questione urbana non sembra essere centrale nell'agenda dei decisori pubblici italiani. Non lo è dal punto di vista spaziale, mancando una modalità di identificazione condivisa ed ufficiale di città, che tenga conto del suo processo di proiezione territoriale sui comuni circostanti, il cui esito si sostanzia nella formazione di sistemi urbani sovracomunali funzionalmente interrelati.

Non essendo sufficiente il portato delle Leggi 142 e 267, come pure il ricorso ai SLL, si dovrebbe introdurre un algoritmo di identificazione che, oltre alla centralità in termini di offerta di lavoro e soglie dimensionali in termini di addetti e/o densità abitative, consideri la presenza di funzioni economiche di livello superiore (ad esempio ricerca, cultura, gestione, servizi avanzati *knowledge-based*) per individuare la gerarchia dei punti focali dell'armatura urbana nazionale. In seguito, come accade per i SLL, si potrebbero utilizzare i dati sui flussi pendolari per individuare i comuni che rispetto a tali punti risultano funzionalmente interrelati. La mancata concettualizzazione spaziale dei nuovi sistemi urbani italiani implica l'impossibilità di dotarli di un livello di governance pertinente e, di conseguenza, di calibrarvi politiche territoriali congrue.

Il mancato accompagnamento del processo economico delle città da parte di politiche pubbliche che ne abbiano internalizzato l'esistenza determina, partendo da una prospettiva evolucionista ed istituzionalista, l'esplicarsi parziale del potenziale di sviluppo endogeno delle città, che, per somma, si riflette in una *performance* nazionale inferiore a quella potenziale. Uno dei fattori, in estrema sintesi, del declino economico che ha investito il nostro paese negli ultimi 20 anni.

Riferimenti bibliografici

Cafiero S., Busca A. (1970), *Lo sviluppo metropolitano in Italia*, Roma: Giuffrè Editore.

Compagnucci F., Cusinato A. (2013), The Knowledge Economy: A Further Source of Regional Inequalities?, *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, numero speciale, II semestre.

Faludi A., Waterhout B. (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, New York-London: Routledge.

Istat (2005), *Distretti industriali e sistemi locali del lavoro 2001*, Roma: Istat.

Istat-Irpet (1989), *I mercati locali del lavoro*, Milano: Franco Angeli.

Martellato D., Sforzi F. (1990), (a cura di), *Studi sui sistemi urbani*, Milano: Franco Angeli. OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, Paris: OECD Publishing.

Diversità territoriale: quale “evidenza” per la strategia Europa 2020

di

Maria Prezioso, Università di Roma “Tor Vergata”

(i) Diversità territoriale e nuova politica di coesione

La diversità territoriale è un carattere della coesione già presente nella letteratura geografica almeno dagli anni '20 del secolo scorso. Integrata in tempi più recenti dagli studi sulla competitività regionale (Porter, 1996; Storper, 1997), sul capitale territoriale attuale e potenziale (Martin in Lennert, 2006; Lennert, 2010; Camagni, 2010; Prezioso, 2011a), sulla new regionalisation (Prezioso, 2008), la diversità territoriale è stata rilanciata nel 2011 (Cohesion Policy Programme of Polish Presidency of the Council of European Union) come punto di partenza necessario all'attuazione della strategia Europa 2020 (Barca Report, 2009; V Cohesion Report, 2010; Territorial Agenda, 2011) e di una rinnovata - seppure ancora poco chiara - idea di Paneuropa.

La diversità assume così il ruolo di principale variabile della coesione territoriale, a sua volta mezzo e strumento con cui affrontare l'attuale periodo di stagnazione e crisi, generando diversi e originali modelli geografico-economico competitivi, policentrici, sostenibili e cooperativi (ESPON, 2013). Dai documenti europei, in particolare, si apprende di come in molte regioni europee la Strategia 2020 dovrà rispondere alla scarsa resilienza (fragilità) e all'aumento della vulnerabilità prodotte da alcune grandi “questioni” di sviluppo (*climate change, energy, demography change, globalisation*), rispetto a cui mancano, però, indicatori in grado di comparare le diversità territoriali stimandone le risorse reali e potenziali per la crescita (target della Rinnovata Agenda Territoriale 2011).

(ii) Spunti per una declinazione operativa della diversità territoriale

La coesione territoriale, tema di ricerca fondamentale della geografia economica, è al centro di studi metodologici e applicati che hanno come oggetto i capitali potenziali territoriali regionali da sviluppare per rendere efficace la strategia Europa 2020.

Numerose metodologie di studio e azioni di intervento condivise sono state sperimentate e alcuni metodi (Prezioso, 2006 e 2008; Capello, 2007; Radej, 2008; Evers, 2009; Camagni, 2010) sembrano oggi in grado di misurare più di altri la diversità e il grado di coesione territoriale servendosi di processi di valutazione d'impatto ex ante[1]. Questi permettono di stimare le relazioni di interdipendenza tra variabili socioeconomiche, ambientali e culturali che si sommano ai tradizionali indicatori del benessere regionale (Faludi, 2009), evidenziando gli squilibri nella variazione strutturale del capitale territoriale regionale e locale.

La sperimentazione appena avviata in Europa sull'attendibilità degli indicatori e degli indici sintetici già sviluppati (ESPON, JRC, OCSE, MISE, ISTAT) a questo scopo[2]

si avvale solo parzialmente della revisione della letteratura scientifica, dei documenti di lavoro europei, nazionali, regionali, e delle metodologie e dei risultati dalla ricerca sostenuta dall'UE stessa (STeMA, MIA, MASST, PBL, TEQUILA) che hanno consentito, tra il 2007 e il 2013, di definire un concetto e una misura della coesione proprio basata sulla diversità (Prezioso, 2006b e 2011a), discostandosi dall'interpretazione convenzionale adottata nel quadro della programmazione comunitaria. Sebbene si tratti infatti di iter teorici e metodologici che in molti casi hanno anticipato le linee guida e le procedure (es. di *Territorial Impact Assessment*, TIA) poste in essere dall'UE per valutare gli impatti economico-territoriali (efficacia ed efficienza) di policy nazionali e regionali, il loro spesso elevato livello di complessità si è scontrato con il principio di semplificazione e la necessità di accelerazione nell'ottenimento dei risultati al centro dell'attuale processo negoziazione comunitaria. Anche per questo, la diversità territoriale non compare tra le variabili del confronto critico europeo che precede la programmazione 2014-2020, che punta al contrario ad individuare una tipologia regionale univoca di coesione territoriale, indipendentemente dall'orizzonte di stabilità che dimensioni e performance territoriali potrebbero offrire.

La mancata valutazione della coesione territoriale in relazione alla variabile “diversità” ha pesato sul consolidamento dello sviluppo di regioni considerate virtuose perché coese (es. Nord-Italia, Sud della Spagna, Germania Centro-Orientale e Wallonia, Rastand-Holland), in cui, da un'iniziale posizione di vantaggio competitivo (trasformazione degli originari localismi in modelli innovativi di riferimento globale), si passati ad accogliere megatrend (urbani, sociali, ambientali) difficili da gestire con le tradizionali policy europee.

Dal punto di vista dell'analisi geografica, la coesione è rappresentata e misurata da un tipo di regione nella quale i processi economici, sociali, culturali e ambientali sono direttamente influenzati dall'integrazione e interdipendenza delle relazioni (cooperazione interna ed esterna). Essa è stata studiata nell'ultimo decennio a diverse scale NUTS mettendone in risalto gli aspetti macro-economici ed infrastrutturali e le capacità potenziali più che reali (V Cohesion Report). Tuttavia, proprio questa scelta di ambito e dominio, cioè le NUTS - unità territoriali omogenee statistiche e spaziali e caratterizzate da forti legami funzionali che traggono origine da gerarchie economiche e sociali - sono da considerare il primo fattore di resistenza all'adozione di una metodologia di studio sulle diversità, che sottintendono ambiti d'indagine diversi (istituzionali o no, come nel caso dei comportamenti collettivi inclusivi). La diversità territoriale coesiva, intesa anche come base positiva su cui si costruisce la capacità competitiva globale tra territori, è stata in grado, al contrario, di dare origine a molteplici forme di policentrismo territoriale e *multilevel governance*, includendo le originarie gerarchie città/regione e reti di cooperazione tra istituzioni, imprese cittadine (coesione locale e “dal basso”, misurata ad es. dal numero degli accordi), e di intensificare, attraverso l'uso del Fondi Strutturali 2013, il dialogo tra *policy maker* regionali e nazionali su temi quali: *territorial development and cooperation*, *balanced growth*, *polycentrism*, *urban drives*, *rural areas*, *ultra peripheries*, ecc. (Cfr. ESPON Programme, 2013).

(iii) Quali messaggi dalla ricerca geografica europea e italiana

Negli ultimi anni, concrete occasioni offerte dalla ricerca europea a dare evidenza delle diversità nel contesto della coesione territoriale si sono sviluppate attraverso la cooperazione in rete tra Target Group transnazionali. Le attività in corso dal 2009, strettamente connesse alle “*flagship initiatives*” di Europe 2020, sono finalizzate a creare, per il periodo 2014-2020, scenari e visioni per una nuova strategia di crescita in Europa, operando sia nell’area delle *policy priorities* che collegano Horizon 2020 alla Europe 2020, sia nell’ottica di un “*bottom-up*” *challenge-based approach* attraverso l’impiego di risorse e conoscenze multidisciplinari, ivi incluse la geografia e le altre scienze economiche e sociali.

Attività pilota di demonstration ma anche di education hanno consentito di rileggere ed adeguare alla domanda 2020 temi e concetti quali: *sustainability and green economy; clean and efficient energy; smart, green and integrated planning; inclusive, innovative and secure societies; climate action, resource efficiency*, ecc. In più, insieme alle attività di *peer to peer review* e *blunder check* di progetti di ricerca applicata, esse hanno permesso monitorare lo sviluppo scientifico a livello dei singoli paesi, rileggendo la coesione territoriale in termini di pianificazione integrata strategica, capitalizzazione di concetti e concettualizzazioni, armonizzazione di processi formativi dedicati a istituzioni, *stakeholder*, accademici, *policy maker* e *practitioner*.

Con riferimento specifico all’Italia, i risultati già ottenuti impiegando approcci quali-quantitativi dimostrano che la coesione come mezzo, strumento e fine della politica territoriale regionale può essere utilizzato per misurare gli squilibri economico-sociali, ambientali e culturali e la distanza da colmare per raggiungere i *target* europei fissati per rilanciare la crescita sulla base delle diversità territoriali. Nel nostro paese, la relazione con i sotto-temi in cui si declina la diversità e la coesione territoriale hanno aperto nuove frontiere di approfondimento (ad es. in materia di cambiamento climatico e *carbon footprint*, modelli per la gestione della città mediterranea o di quella *smart*), spingendo la ricerca geografica (a scala infraregionale, interregionale, sovranazionale) ad occuparsi, ad un tempo: i) di temi più generali e di forte impatto politico-economico, come la nuova competitività 2020; ii) di temi più strumentali, quali la rivisitazione concettuale del lessico geografico e l’impiego di metodologie e tecniche innovative condivise di valutazione *ex ante* delle politiche.

Test significativi sulla bontà di questo approccio sono in corso (SciencesPo, Datar e Ceri 2010-2011) e si può ipotizzare che, in via generale, la nozione di coesione regionale sarà sempre più legata in Europa alla capacità competitiva attiva e sostenibile del capitale territoriale.

Il suo approfondimento in chiave geografica è essenziale per l’Italia, per informare e definire scelte diversificate e trasformare le diversità territoriali in *asset* di crescita (nuova *policy* integrata regionale). Come pure concentrare l’attenzione sul ruolo crescente assunto, di fronte alla crisi, dalle esternalità positive nel recente sviluppo economico regionale, per pervenire ad una definizione tangibile (livello di armonizzazione *ex ante*) e misurabile del concetto quale elemento portante lo sviluppo del capitale territoriale reale (*driving forces*) e potenziale (*growth priorities*). In questo, la positiva contaminazione della geografia con ambiti cognitivi diversi (le scienze regionali, la pianificazione, l’economia e la statistica, il *management*, l’informazione territoriale, il diritto) ha offerto (e offrirà ancora) visioni e

scenari, regole, anche d'indirizzo, nel quadro delle riforme e delle scelte di nuova politica economica e di governo dei territori aventi al centro la coesione territoriale, cogliendo le opportunità della Programmazione 2013 che si sta concludendo e i temi strategici che si vanno sviluppando per Europe 2020.

Riferimenti bibliografici

Barca F. (2009), An Agenda for a reformed Cohesion policy. A place-based approach to meeting EU Challenges and Expectations. Independent Report to D. Hubner. Bruxelles: Commissioner of Regional Policy. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm

Barca, F., McCann, P. (2011), Outcome indicators and targets - towards a performance oriented EU cohesion policy, Bruxelles: European Commission.

Camagni R. (ed) (2010). Territorial Impact Package for Transport and Agricultural Policies. ESPON Programme 2013, Luxembourg, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/tiptap.html

DG Policy Regio (2010-2012), Studies on EUROPE 2020 Strategy, Brussels.

Dijkstra L. (2012), Assessing Territorial Impact. Bruxelles: ESPON.

European Commission (2010a), Europe 2020 - A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

European Commission (2010b), *V Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels.

European Council, Hungarian Presidency (2011), Territorial Agenda of the European Union 2020, 19 May. Gödöllő: Informal Meeting of Ministers Responsible for Territorial Development

European Council, Polish Presidency (2011), Cohesion Policy. Programme of the Polish Presidency of the Council of the European Union, Warsaw: Reg. Dev. Ministry

Evers D. et al. (2009), *A Territorial Impact Assessment of Territorial Cohesion for the Netherlands*, Netherlands Environmental Assessment Agency (PBL), Bilthoven: The Hague

Faludi A. (2009), A turning point in the development of European spatial planning? The 'Territorial Agenda' of the European Union' and the 'First Action Programme', *Progress in Planning*, 71: 1-42.

Istat (2010), Rapporto sulla coesione sociale, Roma: ISTAT.

Lennert M. (ed.) (2010), Future orientation for cities, ESPON Programme 2013, Luxembourg, http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html

Lennert M. (ed.) (2006), Territorial impacts of EU economic policies and location of economic activities - Espon 3.4.2 project, Final Report, June. Luxembourg: ESPON. www.espon.eu

Porter M.E. (1996), Competitive advantage, agglomerative economics and regional policy, *International Regional Science Review*, 19: 85-94.

Prezioso M. (ed.) (2006a). Research on territorial cohesion indicators for monitoring 2007-2013 programmes in Italy, Roma:MIT & EUKN e-Library.

Prezioso M. (ed.) (2006b), *Territorial Dimension of the Lisbon-Gothenburg Process*, Roma:Aracne. <http://www.espon.eu>

Prezioso M. (2008), Cohesion policy: methodology and indicators towards common approach. *Romania Journal of regional Science*, 2: 1-32.

Prezioso M. (ed.) (2011a), *Competitiveness in sustainability: the territorial dimension in the implementation of Lisbon/Gothenburg processes in Italian regions and provinces*. Bologna: Pàtron.

Prezioso M. (2011b), STeMA: Proposal for Scientific Approach and methodology to TIA of Policies, Farinos Dasi J. (ed), De la valuacion ambiental estrategica a la evaluacion de impacto territorial, Valencia: Gener. Valenc./PUV. 100-130.

Radej B. (2008), Synthesis of Territorial Impact Assessment for Slovene Energy Programme (Jun. 8), WP 2, Delovni Zvezki: SDE.

SciencesPo, Datar, Ceri (2010-2011), Réseau d'Etudes et de recherches sur cohésion et territoire en Europe. In: programme co-financé par l'Union Européenne dans le cadre du plan de communication interministériel pour les fonds européens, Paris.

Storper M. (1997), *The regional world: territorial development in a global economy*, New York: Guilford press.

Note

[1] Un manuale è in corso di pubblicazione da parte della DG Policy Region.

[2] Si tratta di indicatori e indici in genere organizzati in cluster georeferenziati (tipologie UE a livello di NUTS 2, 3 e LUA) o per temi (crescita intelligente, sostenibilità, inclusione sociale) e sotto-temi (innovazione, occupazione, energia, demografia, cambiamento climatico ecc.).

Riconoscimenti

Un grazie per le suggestioni e le riflessioni offerte alla stesura di questo contributo va ai colleghi della rete ECPs e ai ricercatori ESPON 2013, e ai giovani geografi e stakeholder del progetto ESPON-Train.

La revisione dell'approccio italiano alle politiche dei trasporti internazionali quale contributo allo sviluppo economico

di

Oliviero Baccelli, Università Bocconi

I driver dello sviluppo del settore dei trasporti e della logistica sono cambiati radicalmente nel corso degli ultimi anni, senza che le politiche nazionali di settore relative sia alla pianificazione sia alla regolazione, siano state in grado di adeguarsi in modo convincente.

(i) La debolezza del sistema dei trasporti del Paese nei confronti delle nuove esigenze della domanda

Il ritardo da parte del sistema Paese nel comprendere la rilevanza delle politiche dei trasporti e della logistica promosse a livello europeo, sia per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali sia per le politiche di sostegno a modalità di trasporto più sostenibili dal punto di vista economico, ambientale e sociale, è evidente. L'elevata dipendenza dal trasporto stradale e la disattenzione che per lungo tempo ha caratterizzato la pianificazione delle infrastrutture a vocazione internazionale, rimarcano una mancata presa d'atto sia dell'evoluzione delle esigenze della domanda di trasporto in termini di riduzione dei costi e miglioramento della qualità dei servizi sia della diversa sensibilità sociale rispetto a temi quali la congestione, l'incidentalità e gli aspetti relativi alle esternalità ambientali in generale.

Tabella I: Sintesi dei macro trend dei traffici internazionali di interesse per l'Italia. Fonte: elaborazioni su fonti Assaeroporti, Assoport, Alpinfo, 2012.

Tipologia di traffici internazionali	2001	2011	$\Delta\%$
Traffico ferroviario N-S attraverso la Svizzera (milioni di tonn)	16,3	21,9	34%
Traffico ferroviario N-S attraverso l'Austria (milioni di tonn)	11,6	16,2	28%
Traffico ferroviario E-O attraverso la Francia (milioni di tonn)	9,5	3,5	-63%
Traffico stradale attraverso le Alpi (milioni di tonn)	76,8	82,0	7%
Traffico marittimo container nei porti dell'arco nord tirrenico (migliaia di TEU)	3.054	3.930	29%
Traffico marittimo container nei porti dell'arco nord adriatico (migliaia di TEU)	601	1.077	77%

Fra gli interventi prioritari è necessario rivedere le politiche di sostegno a pioggia dell'autotrasporto (pari a circa 5 miliardi di Euro nel decennio 2000-2010) e dei contributi a Trenitalia Cargo assegnati senza gara (pari a circa 120 milioni di Euro l'anno), storicamente concentrati solo a supporto degli interscambi nazionali e regionali.

Politiche dei trasporti come queste appena citate molto reattive rispetto alle esigenze di breve periodo e ben poco proattive per il perseguimento dell'efficienza nel medio-lungo periodo hanno comportato sia la difficoltà delle imprese nazionali di competere sui mercati internazionali sia un'eccessiva dipendenza dal trasporto stradale. Dipendenza che si scontra sempre più con le problematiche poste da una forza lavoro non sufficientemente qualificata e destinata a scarseggiare in futuro e con le scarse innovazioni tecnologiche del settore, come evidenziato dal Gruppo di Esperti della Commissione Europea nel report presentato nel giugno del 2012. Inoltre, l'ulteriore graduale apertura del mercato, attraverso un processo di liberalizzazione del cabotaggio in un paese non di residenza del trasportatore, è facile prevedere lo sviluppo delle imprese e degli autotrasportatori dell'Europa orientale, soprattutto nei mercati del Nord Italia.

La debolezza del sistema dei trasporti italiano sui mercati è ulteriormente evidenziato anche dalle limitate quote di mercato dei vettori nazionali nella gestione degli interscambi da e per l'Italia per tutte le modalità di trasporto. La Banca d'Italia ha evidenziato che nel 2011, con riferimento alle modalità marittima, stradale e aerea, tali quote erano limitate rispettivamente a circa il 14 per cento, il 27 per cento e il 21 per cento dei volumi delle merci importate ed esportate, con il risultato che nello stesso anno la bilancia dei pagamenti nel settore dei trasporti merci ha presentato un saldo negativo per oltre 5,1 miliardi di Euro.

(ii) L'urgenza di una visione del sistema dei trasporti in ottica di sostenibilità economica, ambientale e sociale

In un contesto in cui lo sviluppo economico dell'Italia è sempre più guidato dalla capacità di competere sui mercati internazionali, basata su una efficiente gestione di sistemi di produzione con logiche globalizzate e sistemi distributivi sofisticati e affidabili, è necessaria, quindi, una politica che abbia come preciso obiettivo quello di ottimizzare le sempre più complesse e articolate catene logistiche europee, mediterranee e intercontinentali. Gli sforzi di revisione della politica dei trasporti, inoltre, non devono essere limitati alle infrastrutture, ma anche alla qualità del servizio globale offerto dagli operatori, in modo da perseguire anche l'obiettivo del modal shift a vantaggio delle ferrovie e della navigazione marittima, che permettono di ottenere i maggiori benefici economici, sociali e ambientali per i traffici sulle medie e lunghe distanze.

Questi obiettivi devono essere perseguiti non considerando le infrastrutture come un fine a sé stante, ma come mezzi per offrire servizi di alta qualità in grado di valorizzare anche i processi di liberalizzazione, pertanto la progettazione delle reti deve essere rispondente al fabbisogno del mercato e alle esigenze dei sistemi integrati di gestione dei flussi passeggeri e merci.

(iii) L'incidenza delle politiche dei trasporti nei flussi di traffico internazionali da e per l'Italia

In merito ai traffici terrestri, è essenziale avere a mente che la scelta della modalità di trasporto e del percorso stradale o ferroviario per l'attraversamento delle Alpi dipende

non solo da fattori tecnici quali la distanza fra l'origine e la destinazione, la pendenza del percorso, la durata del viaggio, ma anche da fattori non tecnici quali i pedaggi della rete stradale o ferroviaria, o il sistema fiscale che grava sul trasporto stradale e sui carburanti. Gli aspetti tecnici normalmente influenzano i flussi sulle brevi distanze, mentre differenze nei parametri non tecnici possono avere forti ripercussioni sulle scelte dei percorsi e della modalità di trasporto per i traffici di media-lunga percorrenza. In particolare, fattori regolatori e interventi di sussidio sono in grado di incidere fortemente sui costi del trasporto e sulle scelte modali degli spedizionieri internazionali.

In sintesi, per comprendere in modo completo il potenziale ruolo del nostro paese nei traffici internazionali è bene avere a mente che nel corso dell'ultimo decennio alcune scelte di politica dei trasporti hanno modificato in maniera significativa lo scenario legato al trasporto attraverso l'arco alpino. In particolare si segnala:

1. le continue revisioni dei prezzi di accesso ai tunnel verso la Francia, in particolare il Monte Bianco e il Fréjus/Modane, oggetto entrambi di opere di adeguamento ai più moderni standard di sicurezza i cui oneri sono stati e saranno scaricati sui pedaggi;
2. la revisione delle limitazioni alle caratteristiche tecniche dei mezzi pesanti per l'attraversamento della Svizzera (superando le limitazioni delle 28 tonnellate previste sino al 2001 e reso omogeneo allo standard italiano nel 2005) e le importanti politiche di incentivo all'utilizzo del sistema ferroviario da parte della Confederazione Elvetica in grado di ridurre in modo consistente il costo dei servizi ferroviari dai porti del Nord Europa da e per il Nord Italia;
3. l'introduzione in Austria di politiche di restrizione al trasporto stradale sulla direttrice tra il nord dell'Italia e il sud della Germania tra il 2007 e il 2011, accompagnate da crescenti politiche di sostegno al trasporto ferroviario;
4. lo sviluppo di nuove rotte marittime affiancate dal meccanismo di rimborso dell'Eco-bonus sulle tratte Italia e Spagna che hanno comportato continui cambiamenti delle strategie degli operatori impegnati nella gestione dei traffici internazionali attraverso le Alpi nel settore nord Occidentale. Tra il 2000 e il 2011 questo tipo di politiche hanno permesso di passare da 1,3 a 6,6 milioni di tonnellate movimentate su queste direttrici marittime, che in precedenza venivano trasportate prevalentemente via strada.

La revisione dell'approccio italiano alle politiche dei trasporti internazionali quale contributo allo sviluppo economico è necessario per poter tener conto anche degli interventi degli Stati limitrofi sopraelencati, che incidono sul costo complessivo degli interscambi italiani da e per l'Europa.

(iv) Le politiche dei trasporti come politiche economiche non solo settoriali

Quest'assenza di consapevolezza dei forti cambiamenti delle esigenze della domanda ha fortemente rallentato la realizzazione di moderni sistemi intermodali ed efficienti modelli

organizzativi dei controlli fitosanitari e doganali in grado di ridurre i costi nell'accesso ai mercati internazionali, ed ha posticipato la realizzazione di innovazioni tecnologiche e di processo, che avrebbe permesso una maggior competitività del sistema logistico nazionale.

Inoltre, considerando che il 95% dell'*export* e il 75% dell'*import* è costituito da prodotti del settore manifatturiero ove pochi punti di margine rendono le imprese più o meno competitive, disporre di un sistema affidabile ed efficiente di infrastrutture, normative, regolamenti e modelli organizzativi nel settore dei trasporti e della logistica è quanto mai fondamentale. E' da evidenziare come lo sviluppo dei traffici internazionali sia sempre più guidato dalla ricerca di competitività e di diversificazione dei prodotti, non basato sulla sola logica di prezzo. Sul fronte dei costi, per esempio, le dinamiche salariali relative a molti paesi emergenti e la minor incidenza della manodopera sui costi di produzione stanno progressivamente allentando i vantaggi tipici di una delocalizzazione orientata solo al risparmio delle fasi *labour intensive*. Infatti, sebbene nel 2011 un'indagine congiunta di Assolombarda e Unione Industriale di Torino abbia indicato il costo orario del lavoro nell'industria manifatturiera ancora ben distante da quello europeo, pari a 1,2 Euro/ora in India, 2,2 in Cina, 8,1 in Brasile e 9,6 in Turchia, questi valori sono in media triplicati dal 2002. Analogamente per quanto riguarda la ricerca di elementi differenziali nella competizione su scala globale, l'affollamento crescente nei mercati spinge le imprese verso nuovi elementi di differenziazione come l'innovazione e la qualità dei prodotti, la sicurezza, la tracciabilità dei processi e l'internazionalizzazione spinta anche verso i paesi emergenti.

In questo contesto, l'evoluzione del settore dei trasporti e della logistica del sistema Paese dovrebbe partire dalla riforma dei sistemi portuali e interportuali anche per riequilibrare i flussi attraverso la portualità italiana rispetto al range portuale fra Le Havre e Amburgo. Infatti, a causa di inefficienze infrastrutturali e organizzative anche il mercato del Nord Italia attualmente viene servito in maniera rilevante attraverso servizi intermodali ferroviari dai porti di Anversa, Rotterdam e Amburgo.

Per perseguire un nuovo processo di crescita basato sull'incremento degli interscambi commerciali e su logiche di back-sourcing e re-manufacturing sono necessarie chiare politiche di ammodernamento tecnologico e di superamento di forme di limitazione ai processi di liberalizzazione, oltretutto con interventi selettivi tesi all'integrazione con l'Europa e valorizzazione del ruolo dell'Italia verso il Mediterraneo.

Per poter ipotizzare che le politiche dei trasporti e della logistica siano uno strumento di politica economica ampia e non solo settoriale è necessario che gli interventi a supporto di iniziative per una maggior sostenibilità economica, sociale e ambientale del settore siano basate sulle stesse parole d'ordine del manifatturiero: innovazione di processo, qualità del servizio, affidabilità, tracciabilità dei processi e forte recupero della competitività sui mercati internazionali.

Riferimenti bibliografici

Baccelli O, Barontini F., *L'Italia in Europa. Le politiche dei trasporti per rimanere in rete*, EGEA, 2013.

Baccelli O., Ravasio M., Sparacino G. Porti italiani. *Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità. Il caso dei porti liguri*, Egea, Milano, 2007.

Baccelli O., *La mobilità delle merci in Europa. Potenzialità del trasporto intermodale*, EGEA, Milano 2001.

Banca d'Italia, *Indagine campionaria sui trasporti internazionali dell'Italia*. Benchmark 2011, Roma, Ottobre 2012.

Di Giacinto V., Micucci G., Montanaro P., Network effects of public transport infrastructure: evidence on Italian regions, Working Paper n 869 della Banca d'Italia, Luglio 2012.

Notteboom T., Dynamics in port competition in Europe: implications for North Italian ports, University of Antwerp, Milano, Workshop I porti del Nord organizzato dalla Fondazione IRSO, 2012.

World Bank International Trade Department, Connecting to Compete 2012. Trade Logistics in the Global economy, Washington DC, Communications Development Incorporated, 2012.

Imitazione, innovazione e concorrenza globale

di

Silvio M. Brondoni, Università degli Studi di Milano-Bicocca

Margherita Corniani, Università degli Studi di Milano-Bicocca

(i) *R&D e Open Innovation*

La produzione di massa è realizzata da imprese organizzate in network, evidenzia due aspetti che sottolineano la crescente importanza delle politiche imitative su scala globale (Brondoni, 2007):

- la specializzazione verticale della *R&D*. Lo sviluppo delle tecnologie di produzione è divenuto un'attività realizzata con crescente modularizzazione ed i processi di progettazione sono realizzati in modo indifferenziato, di norma da parte di imprese esterne sub contrattiste, specializzate in queste attività. Questa modularizzazione sta rendendo il lavoro di progettazione più facilmente trasferibile, con il risultato di determinare la delocalizzazione di importati elementi della catena di produzione della conoscenza verso localizzazioni con *operations* a basso costo;
- la separazione della produzione fisica (realizzata da imprese di produzione sub contrattiste) e delle attività di *R&D* dalle vendite (realizzate da imprese con organizzazioni di vendita globali). I *network* globali focalizzati su politiche di imitazione di innovazione competitiva non solo innovano a livello globale, ma anche producono e vendono in tutto il mondo. La gestione dell'innovazione e della imitazione globali è guidata dalla concorrenza, stimola l'avanzamento tecnologico ed accelera i cicli delle preferenze della clientela.

In particolare, innovazione ed imitazione sui mercati globali mettono in evidenza il passaggio da politiche chiuse (*closed innovation*) a politiche aperte (*open innovation*). Le politiche chiuse di innovazione sono infatti caratteristiche dei mercati locali, tendenzialmente protetti rispetto al confronto competitivo esterno. In questi contesti si sono così affermate le condizioni fondanti della *Resource-Based Theory*, basata sul principio della massimizzazione delle risorse interne all'azienda, in vista di una loro valorizzazione nel confronto con le altre aziende. Il fondamento di questo approccio competitivo sta proprio nella ricerca all'interno dell'azienda delle condizioni da valorizzare per stabilire un adeguato livello di confronto con l'esterno. Si tratta di una logica di tipo *inside-out*, secondo la quale le imprese al loro interno dispongono di definite risorse e la loro abilità competitiva sta nel combinare tali risorse, in modo da realizzare un vantaggio rispetto ai concorrenti che non dispongano delle medesime risorse o non le sappiano combinare in modo analogo. I processi imitativi caratteristici di questa impostazione rispetto alla gestione dell'innovazione che, appunto, proviene dall'interno, sono ben sviluppati ed indirizzati a seguire le

imprese leader nel disegno di analoghe combinazioni di risorse, realizzando i cosiddetti *me-too products*, cioè prodotti che imitano i prodotti delle imprese leader, affiancandosi loro e contribuendo alla generazione del potenziale di mercato, sempre e comunque, in posizioni di subordinate dal punto di vista innovativo ed anche, in ultima analisi, competitivo.

La conoscenza funzionale al governo dei processi di innovazione e di imitazione è tipicamente concentrata in azienda e la proprietà intellettuale viene difesa innalzando barriere protettive, tese ad isolarla da potenziali “copiature” ed appropriazioni esterne. I principali indicatori di performance relativi ai processi di innovazione si riferiscono alla generazione del potenziale di innovazione e riguardano primariamente le spese sostenute per le attività di *R&D* nonché il numero di brevetti realizzati e posseduti.

I mercati globali hanno indotto le imprese a confrontarsi con confini aperti, rispetto ai quali anche le politiche di innovazione ed imitazione sono di tipo aperto (*open innovation*), guidate da logiche di orientamento competitivo al mercato (*market-driven*). Le imprese, tendono quindi a riferirsi primariamente ai concorrenti nell’organizzare risorse, processi e politiche, secondo un approccio *outside/in*, per cui, dall’esterno, l’impresa deriva idee, linee guida, risorse, processi, ecc. per declinarli internamente, integrandoli nei propri processi e realizzare così innovazioni ed imitazioni competitive. Le innovazioni e le imitazioni divengono quindi il prodotto di un processo competitivo, originando dalla combinazione di “stimoli” ottenuti dal mercato (soprattutto dai concorrenti) che sono poi tradotti e declinati dall’impresa nelle proprie relazioni di *network*.

L’*open innovation* si caratterizza per la presenza di conoscenza distribuita (dentro l’impresa, fuori dall’impresa - presso i concorrenti, i partner, i fornitori, i clienti, ecc.) e la proprietà intellettuale, anziché concentrarsi principalmente sulla difesa di posizioni acquisite, come avviene nei mercati chiusi alla concorrenza globale, tende ad essere focalizzata sulla diffusione dell’innovazione, rispetto alla quale, in effetti, è indispensabile agire prima e meglio dei concorrenti.

Gli indicatori di performance dei processi innovativi ed imitativi sono quindi costituiti dalla realizzazione effettiva del potenziale di innovazione e riguardano misure come il *time-to-market* o il tasso di utilizzo di brevetti, evidenziando proprio la vocazione di esercizio del potenziale, anziché quella del suo accumulo.

(ii) R&D, imitazione, innovazione a analisi del valore

I processi di innovazione ed imitazione che, per lo più, danno vita alle cosiddette innovazioni incrementali, che si diffondono sui mercati globali, sono il risultato della applicazione strutturata di procedimenti specificamente indirizzati allo scopo. In effetti, il meccanismo di azione e reazione competitiva e le dinamiche leader-follower sono alla base di processi di copiatura e di imitazione per cui le imprese più competitive investono esplicitamente nelle azioni che le vogliono orientate ai concorrenti (*market-driven management*) anche attivando funzioni specificamente indirizzate al monitoraggio delle azioni competitive (*competitive intelligence*).

Le imprese dedicano infatti specifiche risorse (spese di *R&D*) alla realizzazione dell’analisi del valore che si basa sulla scomposizione di ogni prodotto e sulla verifica dell’utilità di ciascuna componente rispetto alla funzionalità complessiva del prodotto stesso (Bron-

doni, 1983). Il procedimento si articola nella ricerca di possibili alternative a ciascuna componente, sia nella verifica di prodotti sostitutivi, sia nella valutazione dell'ipotesi di realizzare la medesima componente con materiali, forme e procedimenti differenti. L'analisi del valore costituisce la base dei processi innovativi /imitativi in quanto presuppone lo sviluppo di specifiche analisi critiche su prodotti e processi aziendali e, alla ricerca di continui miglioramenti in termini di funzionalità da realizzare e risparmi di risorse da ottenere, impone un susseguirsi di sforzi aziendali di imitazione ed innovazione.

In particolare, a seconda che l'analisi del valore sia compiuta su prodotti e processi dell'impresa che la sviluppa o su quelli di aziende concorrenti, prende il nome di analisi del valore orientata allo sviluppo interno o di analisi del valore competitiva.

La forma di analisi del valore orientata allo sviluppo interno si focalizza, quindi, su processi, prodotti e offerte dell'azienda stessa, alla ricerca di miglioramenti e perfezionamenti di processi e prodotti già realizzati dall'impresa, per mantenerne la competitività nel tempo (cioè per realizzarli a costi decrescenti e garantirsi una crescente capacità dei prodotti realizzati di soddisfare le esigenze dei clienti). L'analisi del valore competitiva si focalizza invece sullo studio delle offerte concorrenti, alla ricerca di spazi di miglioramento leciti, cioè non vietati dalla normativa in materia di tutela delle opere di ingegno. I prodotti dei concorrenti vengono così esaminati nei minimi dettagli per poter sfruttare la conoscenza in essi contenuta e valorizzarla in nuove o migliorate produzioni aziendali. Si tratta cioè di "copiare migliorando" ed adattando i prodotti dei concorrenti, realizzando perciò produzioni che incorporano innovazioni di tipo incrementale e che, di fatto, tendono a sospingere il confronto competitivo verso processi di azione e reazione "innovativa/imitativa" continui nel tempo, su scala globale. L'analisi del valore competitiva implica però un processo di imitazione ed innovazione più complesso di quella orientata allo sviluppo interno, in quanto, a partire dall'osservazione degli output dei processi dei concorrenti, mira a imitare i processi stessi, con lo scopo di acquisire "le regole del fare" per integrarle nel proprio business (Brondoni, 2004). Si tratta quindi di imitare il sistema di relazioni che le imprese *competitor* hanno instaurato con *co-makers* e concorrenti, nonché i criteri di esecuzione delle attività di sviluppo che conseguono alla ricerca ed alla generazione di innovazioni di rottura o incrementali (Corniani, 2009).

L'efficacia dei processi di imitazione basati sulla analisi del valore dipende in ogni caso dalla capacità delle imprese di effettuare investimenti sistematicamente indirizzati in questa direzione sia in ottica di sviluppo interno, sia in chiave competitiva. Così le spese in *R&D*, tradizionalmente misura della capacità innovativa di una impresa, possono invece essere l'indicatore di sofisticate strutture dedicate allo sviluppo dei confronti competitivi indirizzati alla imitazione incrementale di prodotti, processi e sistema di relazioni di network dei concorrenti ed alla loro integrazione nei processi e nei prodotti aziendali, alla ricerca di nuove e continue vie di generazione del vantaggio competitivo sui mercati globali.

In tal senso, significativi indicatori della capacità delle imprese globali di innovare/imitare i propri concorrenti generando maggior valore per la clientela ed, in ultima analisi per i propri azionisti è rappresentato da:

1. numerosità e localizzazione delle sedi di *R&D* nel mondo;
2. investimenti in *R&D* a livello aggregato ed a livello di specifiche sedi aziendali.

In particolare, un esempio emblematico della capacità di innovare codificata in precise procedure di gestione della localizzazione in specifiche aree regionali delle sedi di *R&D* è rappresentato dal caso di due note imprese Sud Coreane come Samsung ed LG che presentano strutture dedicate alle attività di *R&D* in diverse aree del mondo, organizzate sul territorio in base a criteri di:

1. capacità di coagulare informazioni e conoscenze dal territorio (Corniani, 2007);
2. possibilità di controllare il territorio in termini di innovazione/imitazione e di relazione con domanda e concorrenza.

Le scelte operative di investimenti in *R&D* delle imprese, quindi, non possono prescindere dalla capacità di attrazione fornita dai singoli territori che devono essere in grado di coagulare conoscenze tecniche (disponibilità di risorse umane specializzate, nonché di idonee infrastrutture) ma anche di generare l'indotto per uno scambio di conoscenze e per l'effettiva messa in opera di azioni di imitazione competitiva (Brondoni, 2011), come avviene in alcuni noti cluster del mondo (ad es. Silicon valley per i chip, ecc.) dove il sistema territoriale aggrega strutture aziendali che vi localizzano poli di *R&D* finalizzati al monitoraggio della concorrenza e della tecnologia. D'altro canto, anche l'aggregazione delle capacità di consumo (Corniani, 2011) è indispensabile per lo sviluppo dei processi innovativi/imitativi, rispetto ai quali le grandi imprese globali *innovation driven* tendono a ricercare importanti poli di aggregazione dei consumi per lo studio dei processi di acquisto e per lo sviluppo delle innovazioni/imitazioni. Così si determinano localizzazioni delle sedi di *R&D* in grandi aree urbane con consumi di alto profilo, dove sono presenti sia i *knowledge workers*, sia i *knowledge clients*, per la gestione dei flussi di input ed output dell'impresa innovativa con il mercato (Cappellin, 2011).

Riferimenti bibliografici

Brondoni S. M., Global Networks, Knowledge Management and World Cities, Symphonya. Emerging Issues in Management (www.unimib.it/symphonya), n. 1, 2011, pp. 7-18

Brondoni Silvio M. (ed.), *Market-Driven Management concorrenza e mercati globali*, Giappichelli, Torino, 2007.

Brondoni S. M., Risorse immateriali e concorrenza d'impresa, in Brondoni S.M. (ed.), *Il sistema delle risorse immateriali: cultura d'impresa, sistema informativo e patrimonio di marca*, Giappichelli, Torino, 2004, pp. 3-26.

Brondoni S. M., *Politiche di mercato dei beni industriali*, Giuffrè, Milano, 1983.

Cappellin R., Growth, Consumption and Knowledge Cities, Symphonya. Emerging Issues in Management (www.unimib.it/symphonya), n. 2, 2011, pp. 6-22.

Corniani M., Shopping Centres and Intangible Consumption in Global Cities, Symphonya. Emerging Issues in Management (www.unimib.it/symphonya), n. 1, 2011, pp. 41-54

Corniani M., Comunicazione digitale, sistema informativo e Market-Driven Management, in S.M. Brondoni (ed.), *Market-Driven Management e Mercati Globali*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 159-178.

Corniani M., *Market-Driven Management, gestione delle scorte e relazioni di fornitura*, Giappichelli, Torino, 2009.

Strumenti decisionali per la mobilità urbana? Risultati di una procedura partecipata nel quartiere Murat di Bari

di

Simone Franceschini, Technical University of Denmark

Gerardo Marletto, Università di Sassari

Tra gli strumenti comunemente adottati per facilitare i processi di decisione delle politiche urbane, quello dell'approccio partecipativo è tra i più promettenti. L'approccio partecipativo si basa su una critica aperta agli strumenti di valutazione che normalmente supportano le decisioni pubbliche. Tali strumenti - come l'analisi costi-benefici o l'analisi multicriteria - presumono di essere perfettamente razionali e neutrali, ma di fatto incorporano lo status quo (Gowdy, 2004); per questo motivo non sono in grado di gestire né il conflitto, né l'incertezza sul futuro che si associano a qualsiasi processo di decisione che non sia mera gestione di routine (Martinez-Allier et al., 1998). Coerentemente con questa critica, le procedure partecipate (PP) coinvolgono direttamente cittadini e stakeholder, con l'obiettivo di confrontare visioni ed interessi; in questo modo viene generata la conoscenza necessaria per prendere decisioni nelle condizioni di "razionalità limitata" tipiche dei processi complessi (Vatn, 2009). Operativamente le PP più diffuse si basano su tecniche "miste" che, combinando strumenti di discussione strutturata e di valutazione multicriteria, sono in grado di generare elementi quantitativi utili per la decisione finale dell'Amministrazione (Stagl, 2007). Una particolare attenzione viene dedicata anche alle modalità di partecipazione di cittadini e *stakeholder*, per evitare che la legittimità della PP e dei suoi risultati sia minata da fenomeni di "cattura" da parte di interessi dominanti o gruppi più "vocali" (O'Neil, 2001). In questo contributo, le effettive potenzialità di queste tecniche sono analizzate con riferimento alla sperimentazione di una PP per la riorganizzazione della mobilità di uno dei principali quartieri della città di Bari. La sperimentazione è stata realizzata all'interno del progetto MUSA (Mobilità Urbana Sostenibile e Attrattori culturali) promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed ha beneficiato del supporto organizzativo del Comune di Bari.

(i) Il progetto MUSA e la partecipazione

Bari è una delle otto "città-pilota" su cui è intervenuto il progetto MUSA, realizzato da Isfort in collaborazione con Anci-Comunicare, Cittalia e Cles. Nelle otto città-pilota è stata sperimentata una PP sviluppata da Isfort (Mameli e Marletto, 2012) che si basa su due strumenti: un "dialogo strutturato" (Clark et al., 1998), basato su una multi-criteria semplificata che consente agli stakeholder di confrontare e sintetizzare le loro valutazioni, e un'indagine demoscopica per raccogliere le opinioni dei cittadini. In sette delle otto città la PP è stata utilizzata per selezionare gli obiettivi prioritari del PUM (Piano Urbano della Mobilità); nel caso di Bari la PP è stata invece applicata a un rilevante intervento specifico:

Tabella I: Le fasi della procedura partecipata: soggetti, strumenti e risultati

Fase	Chi partecipa	Strumento utilizzato	Risultati
1	Esperti, Testimoni privilegiati (10)	Analisi “a tavolino” della documentazione e dei dati disponibili, Interviste	Versione preliminare dello schema di valutazione (obiettivi dell’intervento e alternative d’intervento)
2	Esperti, Stakeholder (15)	“Dialogo strutturato” (1° incontro - Discussione guidata)	Versione finale dello schema di valutazione
3	Cittadini (campione di 800 residenti, di cui 250 del quartiere Murat)	Indagine demoscopica	Valutazione degli obiettivi dell’intervento. Valutazione delle alternative d’intervento
4	Esperti, Stakeholder (15)	“Dialogo strutturato” (Questionario via e-mail)	Valutazione degli obiettivi dell’intervento
5	Esperti, Stakeholder (14)	“Dialogo strutturato” (2° incontro - Discussione guidata basata su un’analisi multicriteria semplificata)	Graduatoria delle alternative d’intervento
6	Esperti, Cittadini (15)	“Giuria dei cittadini” (Discussione guidata)	Decisione finale sulla graduatoria delle alternative d’intervento

la riorganizzazione della circolazione e della sosta nel centrale quartiere Murat. Tenuto conto della familiarità dell’Amministrazione con le PP, a Bari è stata anche sperimentata la tecnica della “giuria dei cittadini” (Kenyon et al., 2003) che prevede che sia un ridotto campione di residenti a validare il risultato finale della PP. La PP a Bari ha preso il via nell’autunno del 2011 con l’analisi preliminare del sistema della mobilità barese e si è sviluppata appieno tra aprile e settembre 2012. Più specificatamente, la PP applicata a Bari ha fatto uso di una tecnica “mista”, articolata in sei fasi. La Tabella I evidenzia, fase per fase, quali sono i soggetti che hanno partecipato, quale strumento è stato utilizzato e con quali risultati.

Va sottolineato che i risultati dell’indagine demoscopica sono stati messi a disposizione sia degli stakeholder (2° incontro del “dialogo strutturato”) che della “giuria dei cittadini”. Obiettivo della PP era selezionare la migliore alternativa d’intervento a partire dall’impostazione di uno schema di valutazione.

(ii) Il quartiere Murat e lo schema per la valutazione degli interventi

La circoscrizione centrale di Bari, composta dai quartieri Murat e San Nicola, registra 17.000 residenti e una delle densità abitative più alte della città. Il quartiere Murat ospita una pluralità di funzioni (residenze, commercio, università, altri servizi pubblici e privati) e, come si legge dai documenti del Piano Generale del Traffico Urbano (Comune di Bari,



Figura 1: Traffico di attraversamento nel quartiere Murat di Bari. Note: (in rosso i flussi con distanza percorsa superiore a 2 km).

2009), è interessato da un rilevante traffico di attraversamento (per un dettaglio dei flussi si veda la figura 1); a ridosso del quartiere, si trovano anche il capolinea degli autobus urbani e la stazione principale dei treni. Il quartiere Murat ha ospitato i primi esperimenti di pedonalizzazione al di fuori del centro storico ed è oggetto di un esteso intervento di sosta a pagamento. Ciò nondimeno, la pressione dei veicoli in sosta è sempre rilevante: a fronte di 4.900 posti auto si registrano 5.100 auto in sosta diurna e 5.400 in sosta notturna. Elevati sono anche i livelli del rumore, mentre la qualità dell'aria è buona.

L'ipotesi di una complessiva riorganizzazione della circolazione e della sosta del quartiere è da tempo oggetto di dibattito locale. Con la PP sono state valutate quattro alternative d'intervento: A. Pedonalizzazione totale; B. Pedonalizzazione con zone interne a traffico limitato; C. Zona a traffico limitato con isole pedonali; D. Zona a traffico libero. Sono presenti due elementi invarianti: la moderazione del traffico (velocità massima 30 km/h, priorità a pedoni e ciclisti) e i corridoi di attraversamento riservati al trasporto pubblico. Le alternative d'intervento sono state valutate con riferimento a quattro obiettivi, specificamente orientati al quartiere oggetto dell'intervento: 1. Miglioramento dell'accessibilità;

Tabella II: Graduatorie delle alternative d'intervento

Alternative d'intervento	Graduatoria	
	Cittadini (indagine demoscopica)	<i>Stakeholder</i> ("dialogo strutturato")
A. Pedonalizzazione totale	4°	2°
B. Pedonalizzazione con zone interne a traffico limitato	2°	1°
C. Zona a traffico limitato con aree pedonali	1°	3°
D. Zona a traffico libero con aree pedonali	3°	4°

2. Miglioramento della vivibilità; 3. Sviluppo delle attività commerciali e turistiche; 4. Protezione e valorizzazione dei beni culturali. Alternative e obiettivi dell'intervento nel quartiere Murat hanno costituito lo schema di valutazione utilizzato nella PP barese.

(iii) La selezione della migliore alternativa d'intervento

La decisione finale sulla selezione della migliore alternativa d'intervento è stata presa dalla "giuria dei cittadini", a partire dai risultati dell'indagine demoscopica e del "dialogo strutturato" tra gli stakeholder che sono riportati nella Tabella II. In più, alla "giuria" sono stati comunicati anche altri due elementi conoscitivi: a) che nel 2° incontro tra gli *stakeholder* è emersa un'alternativa d'intervento "ibrida" (non più integrabile nello schema di valutazione) per creare una zona a traffico limitato con alcune direttrici di attraversamento a traffico libero; b) che l'ipotesi di una zona a traffico libero (alternativa D.) è l'unica su cui l'indagine demoscopica ha raccolto opinioni fortemente divaricate in quanto il 40% dei cittadini la considera infatti assolutamente prioritaria, mentre il 36% ritiene che debba essere scartata.

Tenuto conto di tutti gli elementi di valutazione raccolti durante la PP, la "giuria" ha espresso una preferenza quasi unanime (una sola posizione contraria) a favore dell'alternativa C. (zona a traffico limitato con aree pedonali) integrata con l'opzione ibrida della creazione di corridoi di attraversamento aperti anche ai non residenti.

(iv) Conclusioni

La sperimentazione qui presentata ha dimostrato che le PP possono generare risultati positivi e utili per i processi decisionali alla scala urbana.

Innanzitutto va evidenziato che la PP è arrivata a conclusione, risultato che non era per nulla scontato: gli *stakeholder* hanno partecipato rappresentando praticamente tutti i settori rilevanti delle istituzioni e della società civile; i cittadini hanno risposto in misura soddisfacente alla "chiamata" del Comune a partecipare alla "giuria". Tutte le sessioni di discussione si sono svolte in un "clima" collaborativo, che ha favorito il reciproco ascolto

e la ricerca di soluzioni che non fossero banalmente la mediazione delle diverse posizioni in campo, ma riuscissero a integrare punti di vista generali e specifiche indicazioni operative. In secondo luogo si può sottolineare che il risultato finale della PP sull'alternativa d'intervento da preferire è chiaro e condiviso. Nonostante gli *stakeholder* ed i cittadini abbiano espresso giudizi divergenti su alcune alternative, l'ipotesi della creazione di una zona a traffico limitato è emersa come opzione migliore per entrambi, in particolare nel caso che prevede un incremento delle aree pedonali. L'ulteriore indicazione di un'opzione "ibrida" emersa nelle fasi finali della PP ha consentito inoltre di integrare le indicazioni a favore del libero accesso del traffico automobilistico nel quartiere Murat.

Nonostante i risultati complessivamente positivi, la scarsa attenzione dedicata alla generazione delle alternative d'intervento ha pesato negativamente sulla qualità e l'efficacia della PP. Le alternative d'intervento sono state infatti proposte dagli esperti all'inizio della PP e sottoposte alla sola validazione degli stakeholder; i cittadini, sia nell'indagine demoscopica che nella "giuria", le hanno invece trovate già completamente definite. Non è un caso quindi che proprio la "giuria dei cittadini" abbia manifestato disagio rispetto ad uno schema di valutazione già impostato e si sia esplicitamente espressa a favore di una progettazione partecipata delle alternative d'intervento. Indicazione che sarà possibile integrare in future sperimentazioni della PP. Infine, rispetto all'ipotesi di una maggiore diffusione delle PP nelle prassi decisionali dei Comuni italiani, è importante sottolineare come i risultati ottenuti nel caso di Bari abbiano verosimilmente beneficiato dell'esperienza già maturata dall'Amministrazione e dalla collettività barese in materia di PP. Ciò porta a ritenere che non siano esperienze generalizzabili a realtà non avvezze all'uso degli strumenti partecipativi.

Riferimenti bibliografici

Clark J., Burgess J., Dando N., Bhattachar D., Heppel K., Jones P., Murlis J., Wood P. (1998), *Prioritising the Issues in Local Environment Agency Plans Through Consensus Building with Stakeholder Groups*, Technical Report w114, Environment Agency, Bristol.

Comune di Bari (2009), *Piano Generale del Traffico Urbano - Allegato E*, Comune di Bari, Bari.

Gowdy J. (2004), *The revolution in welfare economics and its implications for environmental valuation and policy*, *Land Economics*, 80: 239-257

Kenyon W., Hanley N., Ceara N. (2001), *Citizens' juries: an aid to environmental valuation?* *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19: 557-566.

Mameli F., Marletto G. (2009), *La selezione degli indicatori di valutazione delle politiche per la mobilità urbana sostenibile: una procedura partecipata*, *Rapporti periodici*, n.12, Isfort, Roma.

Martinez-Alier J, Munda G, O'Neill J (1998), *Weak comparability of values as a foundation for ecological economics*, *Ecological Economics*, 26: 277-86.

O'Neil J. (2001), Representing the people, representing nature, representing the world, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19: 483-500.

Stagl S. (2007), Emerging Methods for Sustainability Valuation and Appraisal. Final Report, SDRN - Sustainable Development Research Network, London.

Vatn A. (2009), An institutional analysis of methods for environmental appraisal, *Ecological Economics*, 68: 2207-2215.