



VOLUME 3 - NUMERO 4 - LUGLIO 2013

I terreni confiscati alla criminalità organizzata e l'uso sociale degli strumenti di pianificazione <i>di Giuseppe Caridi</i>	76-79
Mercato, distretti, crisi del sistema Italia <i>di Adriano Giannola</i>	80-84
La Riforma della Legge Toscana in materia di Governo del Territorio. Un passo oltre la contrapposizione <i>di Simone Rusci</i>	85-88
Fra federalismo e abolizione dell'imu: la crisi e l'incerto ruolo dei governi locali nell'architettura istituzionale italiana <i>di Carlo Fusaro, Alessandro Petretto, Sabrina Iommi</i>	89-92
Città e istituzioni locali come leva dello sviluppo sostenibile: il ruolo della politica urbana <i>di Francesco Monaco</i>	93-96
Crisi, investimenti, benessere <i>di Giovanni Barbieri</i>	97-99

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)

I terreni confiscati alla criminalità organizzata e l'uso sociale degli strumenti di pianificazione

di

Giuseppe Caridi, Università Mediterranea di Reggio Calabria

Secondo le stime dell'Osservatorio Nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente (2012), la criminalità organizzata impone la sua presenza nel tessuto economico e sociale delle città e delle campagne italiane, garantendosi con iniziative illegali legate all'ambiente ("ecomafia") un giro d'affari pari a 16,6 mld. di euro nel solo 2011, per un totale di 33.817 reati ambientali accertati; di questi, il 47,7% è stato commesso nelle quattro regioni a più elevata presenza mafiosa (Campania, Calabria, Sicilia e Puglia). Sempre nello stesso anno, il solo ciclo illegale del cemento ha fatto registrare 25.800 abusi tra nuove costruzioni e trasformazioni significative per 1,8 mld. di euro.

(i) L'azione di contrasto ai reati di origine mafiosa

L'azione di contrasto a queste attività condotta dallo Stato da circa due decenni ha determinato la confisca e la successiva riconversione "legale" di consistenti patrimoni appartenuti a mafiosi [1]. L'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei Beni Sequestrati e Confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC) ha reso nota la situazione al 7 gennaio 2013: nelle quattro regioni a più elevata presenza mafiosa, risultano confiscati 11.238 beni immobili, l'81,0% del totale confiscato in Italia [2]. Fra i beni immobili, sono in maggioranza quelli per cui è stato completato l'iter di confisca e riassegnazione (5.859). Seguono per numerosità i beni per cui non è stata ancora definita una destinazione finale, e che rimangono quindi patrimonio dello Stato (3.995), quelli per cui è stata definita la destinazione, ma che non è stato ancora possibile consegnare (907), e quelli usciti dalla gestione (477).

I beni confiscati vengono restituiti alla collettività attraverso cooperative sociali che svolgono attività produttive volte essenzialmente all'inserimento nel mercato del lavoro di persone svantaggiate. Attraverso questo percorso si restituisce alla collettività il capitale fisico della terra (il suolo) e si consente di generare un circuito legato alla responsabilità sociale e all'inclusione delle fasce più deboli nel mercato del lavoro.

Ma queste pratiche assumono anche una valenza più generale, poiché evidenziano come il recupero della legalità possa diventare un fattore cruciale per sostenere la diffusione di una concezione alternativa del suolo. Da qui, è immediato il riferimento al tema dei beni comuni, e alla sua specifica declinazione che riguarda, appunto, il suolo.

(ii) Il valore del suolo

La cultura contemporanea, dominata dall'ideologia di mercato posta al di sopra di ogni valore, ha progressivamente perduto ogni consapevolezza delle gravi conseguenze lega-

te al considerare il suolo come l'ennesima merce. Il progressivo rafforzamento di questa concezione durante il XX secolo ha fatto saltare il "codice condiviso" che legava la territorialità, ossia il processo di costruzione del territorio basato sull'insieme di relazioni soggetto/ambiente, ad una peculiare visione del suolo come bene comune. Una visione cioè che, considerandolo un bene utile a soddisfare un bisogno collettivo primario, ne presupponeva un utilizzo ed una gestione collettiva (Caridi 2010). Per scardinare i processi che hanno contribuito a determinare l'attuale mercificazione ideologica e culturale nei confronti del suolo, è necessario uno spostamento d'ottica e di prospettiva culturale: si deve tendere a recuperare l'originaria concezione del suolo come bene comune. Un'istanza che dovrebbe costituire un nodo centrale nel dibattito sui nuovi paradigmi per una società autenticamente consapevole e autodeterminata e, nello specifico ambito disciplinare dell'urbanistica, sui fondamenti epistemologici della pianificazione. Poiché i beni comuni sono una classe di beni che si proietta nell'esperienza sociale come presupposto di ogni forma di agire e, insieme, come esito dell'interazione sociale (Donolo 1997), è necessario lavorare per mettere in primo piano l'intreccio fra processi di governo del territorio e istanze che emergono dalle società insediate. E da qui, sedimentare una progettualità collettiva in grado di ridefinire il futuro del proprio lavoro e del proprio abitare. Qui va posto, a mio avviso come obiettivo strategico, l'uso sociale degli strumenti di pianificazione.

(iii) L'uso sociale degli strumenti di pianificazione

Nella cassetta degli attrezzi della pianificazione e programmazione esistono molti strumenti. Da più parti si afferma che sono ridondanti e che producono un sistema complicato, farraginoso e contraddittorio; ma, soprattutto, colpisce la posizione di quanti ritengono che abbiano esaurito la loro "carica euristica" di interpretazione e prefigurazione della realtà. Sebbene queste osservazioni siano in molti casi certamente condivisibili, in questo lavoro si ritiene che sia ancora possibile una reinterpretazione di tali strumenti, un loro utilizzo consapevole e soprattutto "creativo", tale da contribuire ad aggredire il tema con esiti positivi. È questa la sfida dell'efficacia degli strumenti di piano nel nuovo millennio, che non è tanto legata a questioni tecniche, quanto alla loro essenza politica ed alla possibilità di un loro uso sociale, in grado di riconsegnare alle comunità insediate capacità "creativa" (perciò progettuale) e di autodeterminazione.

Nell'ottica di considerare le regolazioni sociali come il presupposto per l'efficacia della "norma" e della legalità si muove anche la prospettiva di ricerca di Marco Cremaschi (2012); e nell'ambito di questo quadro si colloca anche la cosiddetta "crisi di senso dei saperi tecnici", che coinvolge anche il mestiere dell'urbanista ma che, più in generale, è alimentata dalla mancanza di responsabilità etica nelle scelte operate dai vari attori operanti sul territorio e che a vario titolo contribuiscono a definire il mondo delle professioni (Granata e Savoldi 2012).

Questa visione deve ad ogni modo basarsi sulla produzione di strategie operative ed azioni concrete. Provo allora a suggerire una linea di lavoro che, se adeguatamente sviluppata, può aiutare a sostanziare una diversa figura identificativa del suolo. Si deve prestare la massima attenzione agli strumenti "formali", agli strumenti cioè che vengono affidati alle istituzioni territoriali locali: Regione, Provincia, Comuni. In questo contesto,

obiettivo prioritario è ridare centralità alla pianificazione comunale. È a questo livello che trova maggior forza l'istanza del suolo come bene comune, perché i Comuni sono le istituzioni territoriali che hanno, per norma, il compito di definire le dinamiche “concrete” dell'insediamento e le modalità di uso del suolo.

Una strategia che, a questo livello, potrebbe rivelarsi utile si basa su percorsi di premialità per quei Comuni che hanno saputo destinare e riconvertire alla legalità i terreni confiscati. Ma, più in generale, dovrebbe essere incentivata la capacità dei Comuni di mettere in campo azioni basate su metodiche d'uso del suolo capaci di porre attenzione verso il tema dei beni comuni (ad esempio per i terreni demaniali, o per quelli di proprietà pubblica). E poiché, come sostengono alcuni autori, i Comuni, specie quelli di piccola dimensione, sono i primi responsabili di un uso insostenibile della risorsa suolo nel nostro paese, sarebbe opportuno integrare politiche di cooperazione delle decisioni che disciplinano gli usi del suolo fra comuni contermini o, comunque, impegnati nella gestione/uso di risorse comuni (Pileri e Granata 2012).

(iv) Conclusioni

Mettere al centro la pianificazione istituzionale, ed in particolare quella di livello comunale, non significa rinunciare alle possibilità offerte dagli altri strumenti: va quindi prestata particolare attenzione alle possibili sinergie fra strumenti “formali” e strumenti “diversamente orientati”, ossia quelli non direttamente affidati alle istituzioni territoriali locali.

Mentre, al contrario, vanno assolutamente combattuti quegli strumenti che tendono a mortificare la coerenza e la valenza strategica dei piani ed a espropriare gli abitanti della loro capacità creativa: tra questi, gli Accordi di Programma rappresentano probabilmente il peggiore esempio, in quanto strumenti che alterano, in maniere troppo disinvolta, la definizione delle modalità di uso del suolo.

Per concludere, i terreni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali contribuiscono a ricordarci che il diritto a definire le modalità di uso del suolo è comune: spetta a ciascuno di noi esercitarlo nell'interesse della collettività; dal modo in cui ciò è reso possibile si misura la qualità delle nostre vite. Perciò abbiamo bisogno di buona urbanistica.

Riferimenti bibliografici

Legambiente (2012), *Ecomafia 2012. Le storie ed i numeri della criminalità ambientale*, Milano: Edizioni Ambiente.

Pileri P., Granata E. (2012), *Italia polverizzata*, *Agriregionieuropa*, 29.

Donolo C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Milano: Feltrinelli.

Caridi G. (2010), *Figure identificative del suolo. Per una ridefinizione come bene comune*, Tesi di dottorato, Reggio Calabria: Università Mediterranea.

Cremaschi M. (a cura di, 2010), *Mafia e territorio*, *Urbanistica*, 142.

Granata E., Savoldi P. (a cura di, 2012), “Gli habitat delle mafie al Nord”, *Territorio*, 63.

Note

[1] Il sequestro e l'acquisizione dei beni dei mafiosi da parte dello Stato sono stati introdotti con la L. 646/1982. Tuttavia fino all'approvazione della L. 109/1996 era del tutto inadeguata la capacità di riutilizzo a scopi sociali dei beni confiscati. [2] Risale al 2010 l'istituzione dell'Agenzia nazionale, ora regolata dal D. Lgs 159/2011.

Mercato, distretti, crisi del sistema Italia

di

Adriano Giannola, Università degli Studi di Napoli, Federico II, SVIMEZ

Oggi si paventa la desertificazione industriale, così - dopo decenni - il tema della politica industriale ritrova diritto di cittadinanza. Il che impone un'approfondita analisi del sistema industriale, dei suoi tratti caratteristici e dei motivi della sua progressiva crisi, esplosa dopo il 2007 ma ben evidenti ad osservatori attenti del "modello distrettuale" fin da metà anni Ottanta.

Nel nostro caso una riflessione sulla "natura" dell'impresa si impone ed è inestricabilmente legata ai contesti dove essa opera; a particolari territori dove esse si sono espresse al meglio. Una riflessione che necessita in premessa di una qualificazione essenziale. Quello distrettuale anche nei momenti di massimo splendore, si è rivelato per quei territori che danno corpo al pervicace dualismo italiano un affascinante, ma irripetibile modello di riferimento. Un miraggio che ha pesato non poco nel definire le prescrizioni delle politiche somministrate alle "aree sottoutilizzate" (eufemismo per non dire Mezzogiorno) alimentate a lungo dall'illusione di poter replicare quel modello.

L'esperienza ormai impone di riconsiderare criticamente le tante "virtù" attribuite a quel modello proprio partendo dalla tipizzazione della piccola e piccolissima impresa, (sia essa capitalistica o familiare (progetto di vita) nell'accezione di Giacomo Becattini). Proprio Becattini, il più raffinato analista di questa tematica, caratterizza così il meglio del Sistema Italia: "Nei passati quarantacinque anni, l'Italia, in misura non lieve, proprio in virtù dei micro-sistemi industriali, si è ritagliata un'area di supremazia durevole in beni di consumo, macchinari che servono a produrli" mentre la grande impresa, anche familiare, non ha avuto il successo di quella piccola e piccolissima impresa strutturata in sistema di imprese. Un tratto essenziale di questa impresa, specie di quella "progetto di vita" è che "... dentro ogni micro-concorrente, cioè ogni imprenditore, c'è un monopolista o, per lo meno, un monopolista in potenza". Ed in effetti, la concorrenza pura e perfetta nella realtà, concettualizza l'inesistente.

La persistenza e lo sviluppo di ogni sistema, di ogni rete di imprese, è vitalmente connessa alla misura in cui si riesce ad influire sui prezzi, imporre qualità, stringere relazioni. Tutti tratti che evidenziano una consapevole e naturale aspirazione monopolista, da realizzare quasi istintivamente, oltre che razionalmente. In definitiva, specie se le imprese si organizzano a sistema ed ancor di più in distretti con basi territoriali, il paradigma operativo non assume certo i caratteri della concorrenza ma, semmai - per dimensioni e numerosità delle popolazioni coinvolte - quelli della concorrenza monopolistica. Nel disporsi a sistema, nel creare la propria complementarità allo "sciame", ogni "ape" trova - cooperando - la sua nicchia che è al contempo fatta a misura di quella, collettiva e ben strutturata, che identifica il sistema di imprese. Questo è stato in effetti un fondamentale punto di forza del Sistema Italia. Se il made in Italy, infatti, non avesse avuto la capacità di profittare con continuità dei vantaggi garantiti dal partecipare ad un mercato non concorrenziale, di concorrenza monopolistica appunto, e se non avesse saputo trovare

il modo (endogeno o - come si dirà - esogenamente accompagnato) di evitare l'approdo all'equilibrio cui tende questa forma di mercato nei libri di testo, esso oggi non esisterebbe. Da quando si erode il tratto monopolistico, e - ancor di più - la possibilità di evolvere verso forme di vero e proprio oligopolio, il made in Italy scopre di aver sempre meno respiro. Ed è sul crudo realismo di questa prospettiva che occorre oggi fermare l'attenzione per poter ripartire evitando il rischio di logorarsi, come ora, in una guerra di posizione persa in partenza.

Da un banale punto di vista tecnico, la ragione di questa preoccupazione è molto semplice e nota: l'equilibrio tendenziale di un sistema in concorrenza monopolistica è un equilibrio assolutamente inefficiente, nel quale - rispetto alla inesistente concorrenza perfetta - si produce di meno, si praticano prezzi più elevati, si gode - ma solo nel breve periodo - di rendite da monopolio che vengono gradualmente ad annullarsi via via che il mercato, per l'ingresso di nuove imprese, tende a realizzare la sua configurazione finale. Un regime nel quale, in definitiva, anche per l'impresa non si hanno i vantaggi ma solo i difetti del monopolio. Strutturato in piccole e piccolissime imprese il sistema è caratterizzate non solo da un'assoluta e ben nota inefficienza tecnica ma anche da una altrettanto inefficiente situazione distributiva. Infatti le imprese in questione occuperanno meno lavoratori, a salari più bassi rispetto ad un'ipotetica situazione di concorrenza, e ciò perché l'imprenditore "monopolista" agirà in ossequio alla lapalissiana considerazione fatta negli anni Trenta da Joan Robinson (che integra l'acuta notazione di Becattini) per la quale "... un monopolista deve essere necessariamente un monopsonista nel mercato del fattore che egli impiega".

Se questa è la prospettiva immanente che accompagna la vita di ogni "sciame", è da chiedersi, come abbiamo potuto plausibilmente sostenere che, al netto, le virtù superano questi limiti consentendo di guardare con fiducia ed ottimismo alle sorti di un sistema così strutturato?

Come noto, Becattini che è stato tra i pochi a porsi questo problema, trova in Marshall la risposta (indubbiamente fondata) delle cosiddette "economie interne al distretto ma esterne all'impresa", fondamentali per perpetuare quel potere di mercato che consente di realizzare prima e difendere poi le rendite, proprio perché si resta costantemente e dinamicamente distanti dalla configurazione tipica delle situazioni di equilibrio.

Venendo all'attualità, e cioè al dramma presente e alle oscure prospettive, come possiamo spiegare le nostre crescenti difficoltà, la nostra ormai palese debolezza?

A ben vedere la capacità di mantenere le posizioni dipende, da un lato, dalla possibilità di conseguire progressive riduzioni dei costi medi unitari e/o, dall'altro, dalla possibilità di godere dell'espansione della domanda sui mercati di riferimento, un problema alla cui soluzione si presume avrebbero dovuto concorrere le famose economie esterne distrettuali. È fuor di dubbio che il loro operare sia stato ben lungi dal soddisfare dinamicamente l'esigenza di più che compensare l'effetto "inefficienza" (l'erosione delle rendite) dovuto ai nuovi ingressi su un mercato che è sempre più globale). Sappiamo perciò che in assenza di un significativo riposizionamento della nostra manifattura la crescita dei mercati tipici del made in Italy è destinata a mantenersi particolarmente contenuta (Costabile, 2006; De Cecco, 2004), il che garantisce un poco rassicurante "equilibrio naturale" di declino in

stagnazione. A ciò si aggiunga l'impatto - sul quale non si indugia qui - dei "necessari" processi di risanamento della finanza pubblica.

Senza troppo recriminare dovremmo ricordarci che la Storia del successo delle nostre imprese e dei distretti si è fondato sulla capacità di spiazzare i concorrenti e di acquisire quote importanti di un mercato - quello continentale - fortemente protetto. In altri termini si è diventati leader invadendo e saturando un mercato "domestico" di scala continentale come quello europeo che, chiuso fino a non troppi anni fa, ormai è sempre più aperto ai nuovi concorrenti del resto del mondo. Quindi, la difesa delle posizioni è sempre più affidata alla capacità di competere sui costi, e proprio su questo versante dovrebbe, come detto, soccorrere l'operare delle "economie esterne all'impresa ed interne al distretto". C'è da chiedersi se sia ancora (se sia mai stata) così valida ed efficace la funzione del *deus ex machina* delle economie esterne marshalliane. Se cioè questa categoria, sinonimo di territorio, cultura e capitale umano e/o (come si dice oggi) di capitale sociale, sia stata e sia ancora davvero così determinante. Ad un'analisi attenta, essa risulta, anche per il passato, un architrave alquanto fittizio, utile a dare una dignitosa facciata dietro la quale coprire le robuste e sostanziose iniezioni esogene di competitività somministrate alle nostre imprese dalla gestione strategica del cambio.

Se consideriamo infatti con realismo che cosa ha favorito ed ha consentito di mantenere in piedi questo sistema fortemente centrato sui sistemi distrettuali dobbiamo convenire che certo è a dir poco sintomatico che il ruolo delle "economie esterne distrettuali" sbiadisca fino a dissolversi proprio al venir meno della possibilità di manovrare lo strumento valutario.

Non è certo far violenza alla realtà il fatto che questo sistema di capitalismo familiare centrato sulla piccola - piccolissima impresa, strutturato per sistemi territoriali, ha conosciuto il suo grande sviluppo dal '73 all'87: il periodo delle svalutazioni competitive. E non è casuale che le difficoltà emergano immediatamente nell'87, quando si tenta di entrare nella banda stretta del sistema monetario europeo; un tentativo che si conclude nel '92 con l'uscita dal sistema monetario europeo che, a sua volta, consente una maxi - svalutazione della lira rispetto al marco di circa il 40%, proseguita fino al 1995, e che dà nuovo ossigeno al sistema distrettuale (mentre si consuma la crisi delle banche e di quel po' di industria che intanto si era sviluppata al Sud). Dal '95 in poi, la prospettiva prima e la realizzazione poi dell'unione monetaria, riducono progressivamente l'ossigeno della svalutazione. È perciò non casuale che, da allora, specie sul mercato europeo che avevamo conquistato con l'ausilio essenziale delle svalutazioni competitive, abbiamo visto svanire la concreta efficacia delle economie esterne distrettuali. I dinamismo dei distretti rallenta, sempre più intenti come sono a gestire i residui vantaggi di quella maxi svalutazione via via erosa - nell'era dell'Euro e della "concertazione" - dal declino relativo di produttività e, quindi, di competitività.

Le virtù delle economie esterne marshalliane, dunque, sono messe palesemente in crisi dalla caduta del "velo valutario" che dava effettiva sostanza alla loro elegante apparenza. Ne è conferma il fatto che si è cercato di far fronte a queste difficoltà crescenti con disperate "svalutazioni interne" (termine asettico che allude alle reiterate riforme del mercato del lavoro).

Il contestuale progredire dell'integrazione dei mercati a sua volta, se certamente offre nicchie di dimensioni mondiali a virtuosi piccoli produttori nazionali, d'altro lato implica

un progressivo e consistente ingresso sul mercato di competitori. Ad oggi l'effetto di queste complesse dinamiche attiva una pericolosa discesa nel Maelstrom del Sistema Italia; una tendenza inerziale verso il paventato "equilibrio" di concorrenza monopolistica, con i suoi tratti di inefficienza dinamica e di lenta ma costante perdita di competitività. Di qui la spinta alla delocalizzazione delle nostre imprese, dei nostri distretti, e non certo verso il Mezzogiorno, saltato a piè pari da questi processi.

Il che, almeno, dovrebbe consigliare estrema cautela nel continuare a pensare di esportare al Sud un modello che è in drastica riconversione nelle sue terre di origine, evitando così di perpetuare l'errore che ha alimentato dal 1998 le pedagogiche buone intenzioni della Nuova Programmazione.

In questo quadro, oggi, il Mezzogiorno è un'opportunità tutta da interpretare che non solo non è seriamente contemplata ma, al contrario, è posta staticamente in contrapposizione agli interessi e alle urgenze in agenda del nostro capitalismo familiare. Pensare che le opportunità offerte dal Sud possano spontaneamente concorrere ed integrare una strategia nazionale è al momento un'illusione. Se si consolida questa prospettiva, l'Italia è destinata a restare il Paese più lento, quando e se riprenderà a crescere ed il Mezzogiorno l'area d'Europa, in fase di più intensa emarginazione rispetto alle altre "aree problema" dell'Unione.

La via di fuga, molto banalmente oggi perseguita dal Centro - Nord è di continuare a contestare con sempre meno convinzione la natura endogena del "declino"; in questo quadro il Sud (visto come epicentro del problema), è da stralciare e da affidare alle cure dell'Unione.

Il federalismo fiscale, ora in sordina ma fino a poco fa al centro della scena, si propone come strumento per gestire l'eutanasia della annosa Questione e - da sperare inconsapevolmente - per avviare un percorso di "prosperà" integrazione dipendente del Settentrione con la Baviera.

Questo modo in cui si manifesta la forza residua e smarrita del capitalismo familiare, segnala una debolezza di analisi e di proposta di questo agente fondamentale dell'economia italiana. La contraddizione è che quel che resta degli "spiriti animali" veri del Paese certo non lo troviamo nella frazione superstite della grande impresa privata, ma è ora più che mai patrimonio dei tanti "progetti di vita" sparsi sul territorio. Lasciati soli, essi esprimono un progetto a dir poco debole per disincagliare e rimettere in moto il sistema, quasi prigionieri dell'assoluta necessità di far fronte a quel "declino" che, fino a ieri negato rischia di trasformarsi ora in una lotta per la sopravvivenza.

Riferimenti bibliografici

Becattini G. (1988), *Distretti industriali e Made in Italy. Le basi socioculturali del nostro sviluppo economico*, Bollati Boringhieri, Torino.

Becattini G. (2001), Il caleidoscopio dello sviluppo locale. Contributo a un dibattito napoletano, in *Quaderni dell'Archivio Storico*. Supplemento. Istituto Banco di Napoli - Fondazione, Napoli.

Cipolletta I. (2007), intervista in Repubblica, *Affari e Finanza* del 19 febbraio.

Costabile L. (2006), Note su crescita e declino dell'economia italiana in Giannola A (a cura di), *Riforme istituzionali e mutamento strutturale. Mercati, imprese e istituzioni in un sistema dualistico*, Carocci press on line, Roma.

De Cecco M (2004), Alle radici dei problemi dell'industria italiana nel secondo dopoguerra, *Rivista Italiana degli Economisti*, 1.

La Riforma della Legge Toscana in materia di Governo del Territorio. Un passo oltre la contrapposizione

di

Simone Rusci, Università di Pisa

Il recente articolo di Ferdinando Semboloni, pubblicato sul numero 3 (Vol.3, Maggio 2013) di *EyesReg*, affronta in maniera molto opportuna uno dei temi destinati ad incidere fortemente sulla pianificazione della Regione Toscana con prevedibili conseguenze anche sul dibattito nazionale: la riforma della Legge Regionale 1/2005 sul Governo del Territorio, recentemente proposta dall'Assessore Anna Marson. Un disegno di legge che, pur essendo ancora in una fase di definizione e modifica, ha visto fin da subito il netto contrapporsi tra Regione e Associazione dei Comuni, in particolar modo sui temi del controllo sugli strumenti operativi comunali e sulla reintroduzione di un sistema istituzionale-amministrativo accusato di essere eccessivamente piramidale (Semboloni, 2013).

Le preoccupazioni dei Comuni, seppur legittime, rischiano però di sviare l'attenzione dei media e degli amministratori stessi dai contenuti di natura culturale e tecnica introdotti e modificati dalla proposta di legge, ponendo al contrario maggiore attenzione sugli aspetti organizzativi e procedurali. Ferma restando l'impostazione originaria della legge oggi vigente, è possibile infatti leggere all'interno del nuovo articolato alcuni aspetti innovativi di ordine generale volti ad adeguare e risolvere problematiche gestionali e concettuali emerse negli otto anni di efficacia della 1/2005.

Già nei primi articoli del disegno di legge, quelli dedicati alla definizione degli obiettivi e delle finalità, è possibile ravvisare alcune modifiche lessicali interessanti per capire la nuova visione strategica e culturale che si pone alla base dell'azione normativa.

La promozione dello "sviluppo sostenibile delle attività pubbliche e private che incidono sul territorio", enunciata al primo comma dell'art. 1 e definita appunto quale oggetto e finalità delle successive disposizioni, diventa nella nuova stesura "la salvaguardia e la valorizzazione del patrimonio territoriale inteso come bene comune"; un cambiamento - rilevato da Semboloni - solo apparentemente formale, che tuttavia manifesta una profonda revisione dei modelli socio-economici dai quali la legge trae ispirazione.

Il modello dello sviluppo sostenibile - di un processo cioè che, tenendo conto delle capacità di auto-riproduzione dei sistemi di risorse alle quali attinge, è per definizione orientato ad una progressiva dinamica di crescita - è sostituito e mutuato dalla possibilità che il sistema economico-territoriale permanga in una condizione di equilibrio nel quale le azioni umane divengono tese non tanto ed esclusivamente allo sviluppo quanto alla conservazione e alla manutenzione dei territori. Il nuovo testo normativo sembra assumere la sempre più diffusa perplessità che possa esistere un modello di sviluppo permanente, ancorché sostenibile, e condividere la tesi che un modello di una crescita infinita in un mondo finito sia contrario alle generali leggi della natura. (Georgescu-Roegen, 1994).

Ne deriva una concezione essenzialmente meno dinamica dell'interazione tra azioni umane e ambiente e sicuramente meno antropocentrica. L'obiettivo della pianificazione è quello della salvaguardia e della valorizzazione agenti, continua il nuovo testo, "in funzione di uno sviluppo locale sostenibile e durevole" che tuttavia diventa una possibilità subordinata e non più un obiettivo.

È riscontrabile in questa impostazione la sempre maggiore influenza esercitata in ambito economico-sociale, complice forse anche il particolare momento che l'Europa sta attraversando, dalle teorie della decrescita, riproposte e articolate negli ultimi anni da molti autori fra i quali il più noto è Serge Latouche, sostenitore della necessità di nuovo modello sociale post-sviluppo basato appunto sull'assenza di crescita e di sovra consumo (Latouche, 2008).

Una lettura confermata da un'altra proposta di modifica che riguarda sempre il Titolo I della legge: la modifica dell'art. 3 e la sostituzione del termine "risorse essenziali del territorio" in "patrimonio territoriale". Anche in questo caso il termine risorsa, che induce a una visione del territorio e dell'ambiente in chiave produttiva, come materia prima, è sostituito da un termine, quello di patrimonio, che rimanda ad una stratificazione di lungo periodo non necessariamente finalizzata allo sviluppo e alla trasformazione.

Una distinzione, quella tra risorsa e patrimonio, più volte sostenuta e approfondita anche da Alberto Magnaghi (2000), fautore di una visione nella quale è "utile distinguere il patrimonio (che ... è di lunga durata e in essa si costruisce e si accumula) dal suo uso come risorsa (che è contingente e relativa al ruolo che una specifica civiltà gli attribuisce)". Una visione nella quale, per usare i termini di Semboloni, l'invarianza è preminente rispetto al cambiamento (Semboloni 2013) Si delinea quindi, seppur nei limiti di un testo normativo ancora fluido e mutevole, un parziale cambio del paradigma culturale che informa la legge e le conseguenti politiche di governo del territorio. Una modifica degli obiettivi alla luce di una visione post-sviluppo destinata giocoforza a prendere corpo nel dibattito urbanistico.

Un'altra linea di azione del processo di revisione è quella tesa a precisare e definire alcuni strumenti normativi che rendano conseguenti e coerenti le parti statutarie degli strumenti urbanistici con quelle di natura più marcatamente operativa. È indubbio d'altronde come alcuni importanti temi della pianificazione abbiano assunto in questi anni una natura puramente dichiarativa, quasi con valenza di manifesto, per poi avere un'influenza minima nella pratica pianificatoria corrente. Una volontà, quella di legare in modo più efficace gli elementi generali con quelli operativi, che è leggibile nelle modifiche riguardanti lo statuto del territorio, definito come cardine dell'identità dei luoghi e criterio di individuazione dei percorsi di democrazia partecipata dall'art. 5 del testo vigente e che viene rafforzato nella nuova stesura sottolineandone la valenza di "quadro di riferimento conformativo per le previsioni di trasformazione" da redigere attraverso la partecipazione delle comunità interessate.

La specificazione della natura "conformativa" e partecipata assegna così allo statuto del territorio una valenza che va ben oltre l'esposizione di auspici, indirizzi e generiche strategie andando ad interessare direttamente la disciplina d'uso dei suoli.

Anche il tema del consumo di suolo agricolo è approfondito e spostato dalla generale enunciazione, finora limitata alla definizione della priorità del recupero e della riutilizzazione rispetto alla nuova edificazione (comma 4 dell'art.3 del testo vigente), alla precisa, e

per certi aspetti radicale, individuazione degli ambiti suscettibili ad essere interessati da nuovi impegni di suolo. Nella proposta di legge, non unica ad avere una tale impostazione, (De Lucia 2013; AA.VV Eddyburg 2007) le previsioni di nuova edificazione potranno interessare solo le aree già urbanizzate e prive di caratteri di ruralità, operando così un sostanziale congelamento dei margini urbani esistenti. Le deroghe previste per gli insediamenti commerciali, produttivi e per le opere infrastrutturali vengono subordinate ad una verifica di sostenibilità nei confronti di una, forse poco precisata, area vasta.

Nell'ambito di una nuova articolazione normativa, rilevando alcune carenze emerse nell'attuazione della legge, è introdotta la proposta che forse più di tutte ha destato le opposizioni dei Comuni, ovvero la competenza della Regione ad esprimersi circa la conformità degli strumenti urbanistici, di qualsiasi livello, alla Legge regionale. Un passo indietro secondo i Comuni che leggono questa nuova impostazione come una negazione del principio di sussidiarietà tra i diversi livelli amministrativi introdotto nel 2001 con la riforma del titolo V della Costituzione, così da prefigurare, secondo l'ANCI, un sostanziale ritorno al sistema normativo del "command and control". Finora infatti Regione Toscana e Province limitavano il loro ruolo alla verifica di conformità rispetto ai relativi strumenti della pianificazione sovracomunale senza esprimere pareri in merito alla conformità generale nei confronti della legge, e senza esercitare forme di controllo sui contenuti della pianificazione. Vero è che una tale impostazione ha spesso escluso la verifica dell'attuazione delle politiche strategiche regionali e portato ad una generale disomogeneità di linguaggi e strumenti tra i Comuni toscani. Su questo tema, peraltro, la Regione ha già mostrato una forte attenzione: è in questi giorni al vaglio delle Commissioni del Consiglio un ulteriore disegno di legge, che prevede la modifica dell'articolo 144 della 1/2005 e assegna al legislatore regionale il compito di definire, attraverso uno specifico regolamento, parametri urbanistici e definizioni che siano comuni, omogenei ed uniformi per tutto il territorio regionale.

Nuove procedure interessano anche gli istituti della partecipazione, inseguendo anche in questo caso la necessità di superare procedure formali che poco o nulla incidono sul processo decisionale. L'intenzione appare quella di spostare e garantire l'effettivo coinvolgimento delle comunità nella fase di progetto del piano, in una fase cioè in cui le scelte sono davvero suscettibili di essere modificate e integrate con eventuali soluzioni alternative. A questo scopo è introdotta l'obbligatorietà dell'avvio del procedimento anche per la fase di redazione e di approvazione del piano e il rafforzamento del Garante della Comunicazione come Garante del Partecipazione.

Interessante è infine il ritorno ad alcuni temi della pianificazione intercomunale con l'introduzione della possibilità di redigere un unico Piano Strutturale che interessi più amministrazioni. La pianificazione di area vasta è un tema che, più volte naufragato a livello nazionale, continua ad essere cruciale per la pianificazione strutturale dei comuni toscani, troppo spesso stretti in confini amministrativi che poco rispecchiano le peculiarità dei territori, e che per questo meriterebbe un ben più articolato ed organico momento di riflessione e approfondimento.

Nel disegno di riforma della legge regionale toscana modifiche all'impianto procedurale sembrano quindi convivere, integrate, con una più estesa revisione dell'orientamento culturale. Difficile è oggi stabilire in quale misura questi aggiustamenti normativi possa-

no dare concreta risposta ai complessi problemi emersi negli anni di efficacia della Legge 1/2005; certo rimane indubbia l'opportunità di riaccendere un dibattito e una discussione su tematiche territoriali che vadano oltre la contrapposizione partigiana tra i diversi livelli istituzionali.

Riferimenti bibliografici

AA.VV. (2007) Proposta di legge urbanistica, Eddyburg 20/02/2007, <http://archivio.eddyburg.it/article/articleview/6635/0/224/>

ANCI Toscana, (2013), P.d.L. di modifica della L.R. 1/2005, Sintesi dei contenuti, ANCI Toscana, Working Paper.

ANCI Toscana, (2013), P.d.L. di modifica della L.R. 1/2005, I temi principali, ANCI Toscana, Working Paper.

De Lucia V. (2013), Una proposta di legge per la salvaguardia del territorio non urbanizzato, Eddyburg 03/06/2013.

Georgescu Rougen N. (1994), *La Décroissance. Entropie, écologie, économie*, a cura di Jacques Grinevald e Ivo Rens, Parigi, Sang de la terre.

Latouche S. (2008), *Breve trattato sulla decrescita serena*, Torino: Bollati Boringhieri.

Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Torino: Bollati Boringhieri.

Marson A. (2006), Dalla città metropolitana alla (bio) regione urbana, in Marson A. (a cura di), *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Firenze: Alinea.

Semboloni F. (2013), Le leggi urbanistiche regionali e il governo delle dinamiche territoriali, *Eyesreg*, 3(3): 65-69.

Semboloni F., (2013), La Regione contro tutti. L'assessore riscrive la legge urbanistica regionale, *Toscana Oggi*, 3/4/2013.

Fra federalismo e abolizione dell'imu: la crisi e l'incerto ruolo dei governi locali nell'architettura istituzionale italiana

di

Carlo Fusaro, Università di Firenze

Alessandro Petretto, Università di Firenze

Sabrina Iommi, IRPET, Firenze

Secondo lo slogan che ci ripetiamo continuamente, un po' per consolarci un po' per farci coraggio, ogni crisi produce insieme a tanti guai una serie di opportunità, perché costringe a rivedere le priorità e a riorganizzarsi.

Un'opportunità da cogliere potrebbe e dovrebbe essere quella di un epocale riequilibrio delle dimensioni dei governi locali, non tanto o non solo a fini di risparmio, ma per minimizzare i costi connessi al loro funzionamento e per massimizzare le risorse effettivamente investite nei servizi alla popolazione e alle imprese, come pure per accrescere l'efficacia dell'agire pubblico, risultato di cui il paese ha estremamente bisogno.

Certo, gli enti locali non esistono solo per garantire l'offerta dei servizi pubblici, ma anche per svolgere quel compito rendendone partecipi e protagonisti cittadini e destinatari in genere, che condividono l'appartenenza alla comunità. Se non che, non c'è bisogno di grande ingegno per comprendere due evidenze: a) che le trasformazioni economico, sociali ed anche culturali non possono che "rimodellare" le identità locali di pari passo con l'evoluzione dei luoghi della frequentazione quotidiana; b) che al di sotto di una certa dimensione è semplicemente impossibile che l'ente locale, inteso come organizzazione di una comunità insediata su un certo territorio, fornisca servizi di qualità e quantità congrui rispetto ai bisogni e alle aspettative presenti e futuri.

(i) Il lungo dibattito sulla riorganizzazione dell'assetto istituzionale

Il tema dell'adeguatezza degli enti, per dimensione demografica e dotazione di risorse umane e finanziarie, alle funzioni di loro competenza non è certamente nuovo. Limitandosi al contesto italiano e solo all'ultimo cinquantennio, il problema dell'eccesso di frammentazione e di sovrapposizione delle funzioni è emerso con forza in almeno tre fasi: a) in occasione dell'istituzione delle regioni a statuto ordinario negli anni '70, che costituendo un ulteriore livello di governo intermedio hanno posto, ma non risolto, la questione del superamento del livello provinciale e della razionalizzazione della maglia comunale; b) in corrispondenza del decentramento delle funzioni amministrative promosso con la L.142/90 e le Leggi Bassanini, che non a caso avevano previsto forme di riduzione della parcellizzazione dei comuni poi mai realizzate; c) in relazione, infine, ai provvedimenti per la realizzazione di un sistema federale, a partire dalla riforma costituzionale del 2001 per arrivare alla L.42/2009 e ai relativi decreti attuativi, atti in cui il principio guida della sussidiarietà (prossimità della funzione pubblica al cittadino) è significativamente collegato a quelli della differenziazione

(funzioni diverse per enti diversi) e dell'adeguatezza (enti in grado di svolgere le funzioni assegnate).

Sull'ultimo percorso è piombata la crisi, che in parte ha modificato gli obiettivi, ma soprattutto ha imposto tempi brevi e nuove modalità di realizzazione delle riforme. È innegabile che la crisi e l'impellente necessità di riduzione del debito pubblico abbiano rilanciato il ruolo del governo nazionale e di conseguenza ridotto lo "spazio di operatività del principio di autonomia" (Piperata, 2012) e lo spazio per le riforme di sistema, ma non è detto che ciò sia necessariamente un male per un paese che tende a rimandare sempre gli interventi di ammodernamento di cui ha bisogno. È evidenza empirica non confutabile, infatti, che l'eccesso di frammentazione amministrativa rispetto ai fenomeni socio-economici da governare impone costi evitabili alla collettività, che si riflettono in riduzione dei livelli di benessere presenti e futuri.

(ii) I costi della frammentazione del governo locale

Una recente ricerca condotta sulla Toscana (Iommi, 2013), regione che non è tra quelle con i più alti livelli di frammentazione (i comuni con popolazione fino a 10mila abitanti rappresentano il 70% del totale contro l'85% a livello nazionale e percentuali intorno al 90% in Piemonte e Lombardia) ha concettualizzato due tipi di costi evitabili, definiti costi espliciti e impliciti. I primi sono dati sostanzialmente dai costi di funzionamento degli enti nella loro parte di amministrazione generale e di rappresentanza politica e sono quantificabili in modo relativamente semplice. I secondi, più difficili da misurare, ma sicuramente più importanti per il futuro delle collettività locali rappresentano invece una sorta di costo opportunità della polverizzazione istituzionale, cioè quelle occasioni di miglioramento dei servizi pubblici locali e di sviluppo socio-economico cui si rinuncia opponendosi al riadeguamento dell'assetto istituzionale alle esigenze delle comunità locali moderne. Per i primi, i costi espliciti di funzionamento, le stime fatte sulla Toscana indicano un risparmio potenziale pari al 20% di quanto speso nel 2010 per tale funzione. Se poi la crescita dimensionale dei comuni dovesse rendere definitivamente superfluo il ruolo delle province come è ragionevole ipotizzare, il risparmio potrebbe estendersi a comprendere la spesa di funzionamento anche di queste ultime. Facendo un calcolo molto grossolano a scala nazionale si potrebbero risparmiare complessivamente circa 5,7 miliardi (di cui 3,3 dai costi fissi di funzionamento dei comuni e 2,4 da quelli delle province), corrispondenti a circa 100 euro per cittadino all'anno. Per i secondi, i costi impliciti della frammentazione, il lavoro citato non fornisce una stima, ma è palese in questo caso che mantenere gli enti locali artificialmente piccoli rispetto ai territori frequentati quotidianamente dalla popolazione impone la rinuncia ad un ruolo decisionale più autorevole e alla possibilità di innovare, per la semplice ragione che 10 comuni da 50mila abitanti, pur non avendo alcun problema di piccola dimensione, non fanno una città da 500mila abitanti in termini di capacità di attrazione di investimenti pubblici e privati. È evidente che questa seconda componente di costi riguarda in particolar modo le aree metropolitane e le principali aree urbane e il loro ruolo di motore di sviluppo per le regioni di appartenenza.

(iii) Esiste un assetto istituzionale ideale?

Il tema rientra tipicamente nella sfera del diritto amministrativo e costituzionale, ma, come si è dimostrato, assume rilievo anche sotto il profilo dell'analisi economica, per il fatto che i governi locali sono "produttori" di servizi pubblici e le condizioni di tale processo di produzione sono influenzate dalle dimensioni dell'ente, ma anche per il fatto che da quantità e qualità dei servizi pubblici locali dipendono benessere delle famiglie, competitività delle imprese, attrazione di nuovi investimenti. In una fase di crescita della competizione territoriale e di riduzione delle risorse disponibili, come le istituzioni funzionano, ovvero, se e quanto riescono a rispondere ai bisogni diventa elemento cruciale da cui dipende anche la loro legittimazione, secondo un approccio basato sempre più su quella che è stata definita "logica performativa" (Lippi, 2009).

Quindi anche per le istituzioni occorre cercare un assetto che rispetti il più possibile i principi base della configurazione industriale ottimale, che vuol dire cercare di: a) portare l'attività minima (funzioni amministrative e di rappresentanza democratica) del livello di governo più basso (comune) a quella necessaria per lo sfruttamento di economie di scala e di dimensione (razionalmente sopra a 20mila abitanti); b) evitare la duplicazione di funzioni e strutture ai vari livelli istituzionali, così sfruttando economie di scopo e di complementarità, che vuol dire crescita dimensionale dei comuni, istituzione delle città metropolitane nelle aree altamente urbanizzate, eliminazione delle province e attribuzione alle regioni solo di funzioni di programmazione, legislazione e regolazione; c) sfruttare economie di specializzazione e di rete, tramite l'affidamento ad enti specializzati non elettivi i servizi a carattere prevalentemente industriale e di ampia dimensione territoriale dell'utenza (tipicamente servizio idrico, rifiuti e trasporto pubblico).

Nell'assetto ideale descritto, i "nuovi comuni" dovrebbero godere di grande autonomia di finanziamento, basato su tasse e contributi derivanti dai servizi alla persona, imposte autonome di natura prevalentemente patrimoniale, imposte di scopo temporanee, legate esplicitamente alla realizzazione di specifici investimenti. In un assetto ottimale, dunque, i "nuovi comuni" avrebbero la forza contrattuale e gli argomenti di legittimità per opporsi ai continui cambiamenti di strategia del governo centrale sulla struttura di una delle fonti principali di finanziamento dei governi locali (cioè l'IMU).

Quindi, se vogliamo concludere con un messaggio: i governi locali, proprio perché più a diretto contatto con i bisogni dei cittadini, diano prova di realismo e di senso di responsabilità, si facciano primi promotori di una riorganizzazione centrata sul principio dell'adeguatezza per reclamare il rispetto della loro autonomia decisionale, che vuol dire scegliere quali servizi erogare, con quale modello organizzativo e con quali risorse, tutte cose che in gran parte hanno già perso e rischiano di perdere ancora di più in futuro, fossilizzandosi sulla difesa dei confini (Tubertini, 2012). Se invece preferiscono continuare a nascondersi dietro all'argomento del rispetto delle identità locali tradizionali (nel frattempo cambiate), si sentano perlomeno obbligati a render conto ai loro cittadini dei costi che la difesa dell'esistente impone: 100 euro pro capite all'anno per il funzionamento degli enti e la rinuncia allo sviluppo futuro.

Riferimenti bibliografici

Iommi S. (2013), Dimensioni dei governi locali, offerta di servizi pubblici e benessere dei cittadini, IRPET, Firenze, <http://www.irpet.it>

Lippi A. (2009), Rendimento, accountability e legittimazione delle decisioni pubbliche nelle istituzioni democratiche, *Quaderni dell'associazione di studi*, n.18, <http://www.centrostudiparlamentari.it>

Piperata G. (2012), I poteri locali: da sistema autonomo a modello razionale e sostenibile?, in *Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.503-522, <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it>

Tubertini C. (2012), La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?, in *Istituzioni del Federalismo*, n.3, pp.695-725, <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it>

Città e istituzioni locali come leva dello sviluppo sostenibile: il ruolo della politica urbana

di

Francesco Monaco, ANCI, Associazione nazionale Comuni italiani

Partirò dalla domanda a cui prova a dare risposta l'ultimo libro dell'economista americano di origini turche, Daron Acemoglu scritto insieme a James A. Robinson (2012): perché ci sono Paesi che diventano ricchi e Paesi che restano poveri? Per quale ragione nel mondo convivono prosperità e indigenza? Alcuni attribuiscono rilevanza al clima o alla geografia. Altri chiamano in causa la cultura. I nostri due autori dimostrano che le origini di prosperità e ricchezza risiedono nelle istituzioni politiche ed economiche che le nazioni si danno. Esistono casi in cui vengono costruite "istituzioni inclusive" o aperte, che permettono la partecipazione di grandi masse di persone alle attività economiche profittevoli, sanno cogliere le opportunità della storia, generano buona politica. Poi ci sono i casi in cui a prevalere sono le "istituzioni estrattive" o chiuse che consentono solo a pochi gruppi di appropriarsi della ricchezza della comunità, non si preoccupano di stimolare la creazione di questa stessa ricchezza, autorizzano l'accumulo di posizioni di rendita, producono solo cattiva politica.

Per l'Italia e l'Europa è questo il tempo, il tempo terribile della crisi di sistema, in cui diviene sempre più urgente lavorare per costruire istituzioni inclusive e contrastare la persistenza di istituzioni estrattive: tutti gli operatori pubblici e privati devono concorrere al raggiungimento di questo obiettivo. È questa la leva per ri-fondare su basi sociali il capitalismo europeo. Uno dei più importanti terreni su cui è necessario avviare questo esercizio è il governo delle città.

(i) Elementi di scenario

Più della metà (53%) della popolazione totale dei Paesi OCSE vive nelle aree urbane. In 78 aree metropolitane di 1,5 milioni di abitanti si concentra il grosso delle attività economiche: in esse si attesta un PIL pro-capite superiore alla media nazionale (78% contro 66%) e una più alta produttività del lavoro (78% contro 66%). In Italia nel reticolo delle città medie (più di 80.000 abitanti) si addensa la maggiore capacità di produrre reddito, di offrire servizi collettivi (sanità, trasporti, istruzione), di attrarre investimenti [1].

Le economie di agglomerazione consentono alle aree urbane di attrarre sedi internazionali e regionali di società commerciali, offrono più risorse, polarizzano un maggior numero di servizi specializzati (marketing, finanziamenti pro-vendita, assistenza post-vendita, ecc.) e infrastrutture. Consentono anche i vantaggi della specializzazione e della diversità perché in esse si concentrano le attività di Ricerca & Sviluppo e la capacità di produrre innovazione (l'81% dei brevetti è depositato da candidati che operano nelle aree urbane). Le aree metropolitane tendono ad avere una maggiore dotazione di capitale umano.

Nelle aree urbane, tuttavia, si raccolgono i più grandi bacini di disoccupazione. Inoltre, esse mostrano i tassi di attività più bassi. Nel città del Mezzogiorno d'Italia il tasso di occupazione è al 43,6% (a nord 64,8%), mentre la disoccupazione tocca il 18,3%, la disoccupazione femminile è al 18,3%, quella giovanile svetta al 50,5%.

L'esclusione e la povertà nella maggior parte dei Paesi OCSE sono diventati fenomeni metropolitani, la disparità socioeconomica caratterizza quasi tutte le città, gli immigranti e le loro famiglie rappresentano la parte più vulnerabile delle aree urbane. Almeno il 10% della popolazione vive in quartieri degradati; in alcuni casi questo dato arriva a punte del 25%. Inoltre, nelle aree urbane, i livelli di criminalità superano di almeno il 30% la media nazionale.

Ulteriori esternalità negative urbane riguardano i costi indotti dalla congestione (traffico, inquinamento atmosferico e sonoro, degrado del verde pubblico), mentre a causa degli alti oneri di manutenzione, in molte aree urbane la qualità delle infrastrutture degrada progressivamente.

(ii) Una politica ordinaria per le città italiane

La qualità urbana attraverso la rigenerazione dell'esistente rappresenta un campo di intervento vasto, che necessita di un approccio integrato e tenga conto dei molteplici aspetti che la caratterizzano, quali ambiente, società, economia.

Gli elementi di competitività e i fattori di criticità rilevati, evidenziano la necessità che venga impostata a livello centrale una politica ordinaria delle città a cui dovrebbero partecipare e contribuire tutte le amministrazioni centrali interessate. Ciascuna, per quanto di competenza, dovrebbe esprimere una propria capacità di intervento nei comparti che producono servizi essenziali: quali salute e scuola, ma anche servizi sociali, di trasporto, ricreativi, di innovazione e ricerca, di sviluppo di impresa, di manutenzione del territorio.

Definire una "nuova politica nazionale" a carattere ordinario per le città, offre l'opportunità di dare risposte ai nuovi fabbisogni emergenti, riconoscendo il ruolo fondamentale dei grandi nodi urbani in termini di produzione di ricchezza, offerta di opportunità di sviluppo, localizzazione di servizi a elevato valore aggiunto, collegamento e interfaccia tra dimensione globale e reti locali. Consente, inoltre, di intervenire sulla città considerando lo spazio territoriale ed urbano come un'unica grande infrastruttura, caratterizzata da inscindibili relazioni tra governo dei flussi e politiche per la residenza, tra potenziamento dei grandi attrattori e delle funzioni rare ed offerta di servizi qualificati; in una dimensione di competitività, recupero e ricucitura delle marginalità e nella prospettiva della coesione sociale ed urbana.

Per finalizzare al meglio gli interventi della "nuova politica nazionale" occorre infine individuare strumenti di governo permanenti, in grado di pianificare e gestire progetti che, sulla base dei nuovi assetti istituzionali (in primis, l'istituzione delle città metropolitane), tengano conto di ruoli, fonti finanziarie, dinamiche istituzionali e dell'evoluzione dei bisogni sociali. In questo contesto, resta aperta la questione del governo e del coordinamento dei processi. Per la definizione e gestione di una politica ordinaria per le Città, in Italia è stato di recente istituito il Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane (CIPU) [2].

(iii) Prime indicazioni per il ciclo dei fondi strutturali 2014-2020

Nel documento “Metodi e obiettivi per un uso efficace dei fondi comunitari 2014-2020”, proposto dal Ministro Barca ed adottato dal Governo Monti nel 2012, si riconosce che: a) occorre dare “una cornice più ampia di riforme istituzionali, organizzative e nella cultura politico-amministrativa per dare una veste istituzionale adeguata alle politiche per le aree urbane”; b) le città occupano un posto centrale nell’agenda europea di sviluppo sostenibile e di coesione sociale; d) gli interventi per lo sviluppo urbano (co-finanziati da fondi strutturali) possono concorrere a velocizzare l’attuazione dei piani ordinari di settore -per ambiente, mobilità, welfare- con ricadute dirette e tangibili sulla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese; e) il sostegno finanziario della politica di coesione alle città può essere efficace a condizione che vi sia “un disegno generale e un’assunzione forte di responsabilità degli attori urbani rilevanti” [3].

Pur restando fondamentali gli investimenti che le Regioni dovranno fare sulla dimensione territoriale a livello comunale, per quanto riguarda gli investimenti nelle grandi aree urbane, sarà utile superare, nella nuova programmazione, il mainstreaming regionale (POR) nella prospettiva dell’attivazione di un programma nazionale (PON) fortemente orientato al miglioramento dei servizi urbani. Tale intervento dovrebbe: a) contribuire a ri-disegnare e modernizzare i servizi urbani secondo la logica delle smart cities; b) sviluppare la progettazione degli interventi per l’inclusione sociale dei segmenti di popolazione più fragili che vivono nei quartieri disagiati delle grandi aree urbane; c) rafforzare la capacità delle città di potenziare i segmenti locali delle filiere produttive nazionali o globali.

L’evidenza empirica dalla programmazione in corso aiuta ad individuare alcune direzioni per migliorare l’efficacia delle politiche di coesione nelle città del prossimo ciclo 2014-2020. Per procedere in questa direzione occorrerà, in particolare: 1) aumentare la responsabilità delle amministrazioni cittadine nel progettare ed attuare gli interventi, attraverso modelli di organizzazione e strumenti operativi per la programmazione comunitaria che consentano la più ampia delega attuativa; 2) costituire modelli e pratiche che garantiscano il coordinamento e lo scambio tra l’amministrazione comunale ed i numerosi altri soggetti responsabili di investimenti, pubblici o privati, localizzati nelle città; 3) potenziare il ruolo delle Città metropolitane come soggetti protagonisti delle politiche aggiuntive attraverso l’ideazione di un programma nazionale per le città metropolitane coordinato dal centro e affidato alla gestione diretta delle città beneficiarie.

Infine sarà necessario valorizzare e diffondere le proposte delle città medie impegnate in strategie di qualità per la crescita e per la sostenibilità. Nell’ultimo decennio, numerose amministrazioni hanno adottato strumenti e modalità di governo e sviluppo del territorio che perseguono strategie innovative, chiare e condivise. Alcuni comuni capoluogo hanno investito risorse per la realizzazione di piani strategici robusti e credibili con piena ownership dei vertici politico-istituzionali locali. Altre realtà hanno trovato soluzioni per dotarsi di una visione di sviluppo, innovando forma e contenuti di piani e strumenti ordinari di governo della città. Queste realtà dovrebbero poter trovare spazio adeguato ? non occasionale, ma intenzionale - nella programmazione comunitaria, in particolare in quella regionale.

Riferimenti bibliografici

Acemoglu, D. e Robinson, J.A (2012) *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*, Crown Publishing.

Note

[1] I dati riportati nella nota sono tratti da OECD, Territorial Reviews, Competitive Cities in Global Economy e per, l'Italia, ISTAT (varie annualità) [2] Il CIPU - Comitato Interministeriale per le Politiche Urbane è stato istituito dall'articolo 12-bis della legge 7 agosto 2012, n. 134) [3] Il documento è consultabile al seguente indirizzo di posta elettronica: <http://www.coesioneterritoriale.gov.it/metodi-e-obiettivi-per-un-uso-efficace-nel-2014-2020/> Esso rappresenta il testo base oggetto della consultazione pubblica che avvia la procedura di definizione dell'Accordo di partenariato per la politica di coesione europea 2014-2020

Crisi, investimenti, benessere

di

Giovanni Barbieri, ISTAT

Io sono un veterano: c'ero fin dalla prima conferenza - Roma, CNR, novembre 1980, pochi giorni dopo il terremoto in Irpinia. Dopo più di trent'anni, con qualche emozione, sono dalla parte della sala di quelli che parlano nella tavola rotonda finale: di questo ringrazio voi tutti e in particolare Riccardo Cappellin. Sono un veterano, dicevo, ma attenermi all'argomento che mi è stato appena assegnato senza allargare lo sguardo ai lavori della conferenza non è facile. Il pregio di questi incontri dell'AIRe, lo dico da tempo, è l'intensità del confronto delle idee, a partire dalla ricchezza e varietà dei temi che presentati e discussi, anche per l'apertura disciplinare che i nostri "padri fondatori" hanno voluto dare all'associazione. Esco dalle nostre conferenze sempre stimolato e arricchito e ne tradirei lo spirito se - accanto al tema degli investimenti di cui Riccardo mi ha chiesto di parlare - non riportassi anche in questa tavola rotonda alcune riflessioni di questi giorni. [1]

La prima è in tema, ma per la verità l'ho fatta prima dell'inizio della conferenza. Qualche giorno fa è stato presentato il nuovo modello di iPhone: nulla di stupefacente, in verità. Quello che è stato relativamente sorprendente è che il giorno prima della presentazione ufficiale la stampa ha riportato la sintesi di uno studio di J.P.Morgan sull'impatto economico del nuovo prodotto: "We believe the release of iPhone 5 could potentially add between 1/4 to 1/2%-point to fourth quarter annualized GDP growth".

Ieri l'altro è uscito sul New York Times un articolo brillante del nostro amico Paul Krugman (possiamo ben chiamarlo amico per il suo contributo alle analisi regionali: lo avevamo al tavolo della presidenza, con altri due premi Nobel, al cinquantesimo dell'ERSA). L'argomentazione di The iPhone Stimulus si può riassumere così: "Attenzione, chi plaude alle stime di J.P. Morgan si deve rendere conto che plaude a politiche di stampo keynesiano. Infatti, nel breve periodo quello che porta l'iPhone5 a dare un contributo al Pil Usa non sono gli effetti di offerta, non sono la qualità del nuovo modello (qualunque modello di iPhone venisse annunciato darebbe lo stesso contributo, tant'è vero che J.P.Morgan ha effettuato il suo studio senza conoscerne le caratteristiche); il contributo scaturisce dallo stimolo che la presentazione di un nuovo modello dà alla domanda aggregata".

Dunque, proseguendo nella polemica che ormai da mesi lo oppone sia alle proposte repubblicane di politica economica negli Usa, sia alle politiche di austerità in Europa, Krugman ha buon gioco nel riproporre la ricetta keynesiana con politiche di stimolo della domanda. E qui, naturalmente, torniamo al tema che Riccardo Cappellin mi aveva suggerito.

Si temeva, due anni fa, che questa fosse una recessione "double dip", con due minimi, a forma di W. Purtroppo, almeno in Europa, i timori si sono avverati. La prima fase della crisi, tra il 2008 e il 2009, si era manifestata in Italia con una caduta forte della produzione industriale e degli investimenti indotta dalla brusca contrazione del commercio mondiale, mentre la domanda interna per consumi aveva sostanzialmente tenuto. L'uscita dalla

crisi era stata rapida e sostenuta da una forte ripresa dell'interscambio commerciale a livello globale, cui le nostre esportazioni si erano prontamente agganciate. Questa seconda fase recessiva, manifestatasi a metà del 2011 come crisi del debito sovrano italiano, ha caratteristiche molto diverse, il cui elemento più rilevante - insieme a qualche segnale di rallentamento della domanda internazionale, soprattutto per l'affievolirsi della crescita in Cina e negli altri Brics - è la caduta del potere d'acquisto e della domanda per consumi delle famiglie.

Anche a me sembra urgente, dunque, uno stimolo della domanda aggregata. Ma la vocazione della nostra associazione ci spinge a guardare in particolare alla domanda per investimenti pubblici e privati, e a sottolinearne l'importanza non soltanto in una prospettiva di stimolo della domanda nel breve periodo, ma anche di incremento dell'offerta di capitale fisso sociale, nel lungo.

Seconda riflessione. La conferenza ci ha offerto molti spunti di analisi e di interpretazione meritevoli di essere considerati nel passaggio dal terreno delle analisi a quello delle policy. In una delle sessioni organizzate che ho curato - questa delle sessioni organizzate è una delle cose più belle introdotte in queste ultime edizioni della conferenza - abbiamo discusso a lungo di consumo di suolo. Dopo protrate disattenzioni, il tema è stato posto di recente al centro del dibattito. Ieri ne ha parlato il Presidente del consiglio Monti, anche se limitatamente all'aspetto del consumo di suolo agricolo. Un aspetto su cui abbiamo discusso e su cui vorrei attirare la vostra attenzione è che una parte del consumo di suolo, forse quella più caratterizzante la "varietà italiana" dell'urban sprawl, è il consumo di suolo come conseguenza, o frutto avvelenato, del modello dello sviluppo distrettuale. Da oltre un decennio il modello distrettuale - anche se con enormi differenze tra comparto e comparto, e tra territorio e territorio - manifesta forti segnali di crisi. E come spesso accade, all'abbassarsi della marea diventano visibili le esternalità negative di quel modello di sviluppo: in particolare, il prezzo pagato dalla collettività e dai sistemi locali in termini di consumo di suolo. Queste considerazioni dovrebbero orientarci verso investimenti parsimoniosi nel consumo di suolo e attenti alle tematiche del riuso e della riqualificazione dell'esistente.

D'altro canto, i distretti - come emerge dai lavori presentati - non manifestano soltanto segnali negativi. Dove sopravvive e prospera, anzi, il modello distrettuale manifesta la sua vitalità in modi nuovi. In queste giornate abbiamo sentito presentare casi di studio e riflessioni teoriche anche molto differenti. Ma al centro del dibattito - se mi è consentita una grande semplificazione - vedo due tematiche: la tematica relazionale e la tematica della conoscenza, e più in generale dell'informazione.

Da qui prende le mosse la mia terza riflessione. L'emergere di tematiche e fenomeni nuovi pone alla statistica ufficiale, al sistema statistico nazionale e all'Istat, una sfida nuova: quella di raccogliere e diffondere informazione statistica su questi nuovi fenomeni. La pongo come questione di responsabilità etica e di deontologia professionale, e non soltanto di aggiornamento delle prospettive, perché sono fermamente convinto che siano questi i termini della questione. Vi siete mai chiesti perché la statistica pubblica è pubblica? perché è una funzione sostenuta dalla fiscalità generale, come difesa, istruzione e sanità? La risposta più convincente la dà un altro Nobel, Joseph Stiglitz, che non soltanto sostiene che l'informazione è un bene pubblico, ma aggiunge che essa ha il compito di correggere le

asimmetrie informative, a vantaggio di quei soggetti - cittadini, istituzioni e imprese minori - che non hanno la possibilità di raccogliere direttamente le informazioni loro necessarie, per il permanere di barriere all'ingresso che, ancorché abbassate, tuttora sussistono. Se è così, allora la statistica ufficiale ha una missione importante.

In concreto: se dalla conferenza AISRe emerge un fabbisogno di informazione su fenomeni nuovi, l'Istat deve raccogliere questa sfida. Ed è quello che l'Istat sta facendo.

Lunedì l'Istat ha lanciato ufficialmente il nuovo censimento delle attività produttive. Molti hanno notato che il censimento è partito con un anno di apparente ritardo rispetto all'abituale cadenza decennale (il precedente era del 2001). Il motivo dello slittamento, però, è un profondo cambiamento. Questo è non tanto un censimento delle imprese, ma un censimento per le imprese: sia nel senso che il questionario, pur complesso, è mirato a raccogliere le informazioni statistiche di cui le imprese ci hanno segnalato l'utilità; sia perché minimizza gli oneri di risposta, attraverso il passaggio dal tradizionale censimento a una rilevazione campionaria limitata a 260.000 imprese (su un totale di oltre 4 milioni).

Ultimo punto e chiudo: oltre alla sfida del censimento, gestita con modalità innovative ma tutto sommato tradizionale nei contenuti, ve n'è un'altra, che sta particolarmente a cuore a me e allo stesso presidente dell'Istat. È quella delle nuove misure del progresso, al di là del Pil e delle grandezze di contabilità nazionale. All'inizio del 2013 l'Istat pubblicherà il suo primo rapporto e le sue prime serie di indicatori sul benessere equo e sostenibile (BES).

Ecco il pistolotto pubblicitario, direte. Non è così. Il tema è, a mio parere, molto rilevante in una sede scientifica come questa. C'è una profonda differenza tra le misure alle quali siamo abituati, come il Pil, e le misure del benessere. Le prime hanno il loro significato primario a livello nazionale, anche se possono essere articolate alla scala locale. Le misure del benessere, invece, trovano fondamento e radicamento sul territorio: quello che noi "scienziati regionali" sappiamo particolarmente bene è che quando parliamo di territorio non parliamo di una dimensione astratta ma del tessuto relazionale che si crea nei luoghi di residenza e di lavoro. Questo tessuto relazionale è produttivo di informazione, è produttivo di conoscenze, soprattutto è produttivo del modo concreto e quotidiano che abbiamo di vivere e operare.

Per questo sostengo che il rapporto nazionale sul benessere è solo un passo iniziale. Questa nuova sfida informativa è destinata al fallimento se non saremo capaci, come stanno facendo alcune città italiane, di articolare queste dimensioni a partire dal basso, dal livello locale e dalle conoscenze che vi si esprimono. Spingere in questa direzione è anche un compito della nostra associazione.

Note

[1] L'articolo è basato sull'intervento alla tavola rotonda finale della XXXIII Conferenza Aisre di Roma, settembre 2012.