



VOLUME 4 - NUMERO 4 - LUGLIO 2014

<b>La fusione dei comuni italiani: un processo appena iniziato?</b> di <i>Walter Tortorella</i>	105-109
<b>Smart specialization e apertura dei sistemi dell'innovazione: una sfida per le politiche regionali</b> di <i>Nicola Bellini</i>	110-113
<b>La “Regio Insubrica” : nuove idee per la cooperazione transfrontaliera</b> di <i>Alberto Bramanti e Remigio Ratti</i>	114-120
<b>Smart city e partecipazione: un'arena inclusiva per i cittadini? Il caso di Aalborg</b> di <i>Letizia Chiappini</i>	121-125
<b>Capitale sociale, crescita economica e spazio</b> di <i>Luciano Lavecchia</i>	126-129

#### REDAZIONE

Marco Alderighi, Università della Valle d'Aosta

Valerio Cutini, Università di Pisa

Dario Musolino, CERTeT – Università Bocconi

Paolo Rizzi, Università Cattolica di Piacenza

Francesca Rota, Università di Torino

Carlo Tesauro, CNR Napoli

#### COMITATO SCIENTIFICO

Cristoforo Sergio Bertuglia, Politecnico di Torino

Dino Borri, Politecnico di Bari

Ron Boschma, University of Utrecht

Roberto Camagni, Politecnico di Milano

Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata

Enrico Ciciotti, Università Cattolica, sede di Piacenza

Giuseppe Dematteis, Politecnico di Torino

Rodolfo Helg, Università Bocconi

Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria

Fabio Mazzola, Università degli Studi di Palermo

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)

# La fusione dei comuni italiani: un processo appena iniziato?

di

Walter Tortorella, Centro documentazione e studi Comuni Italiani

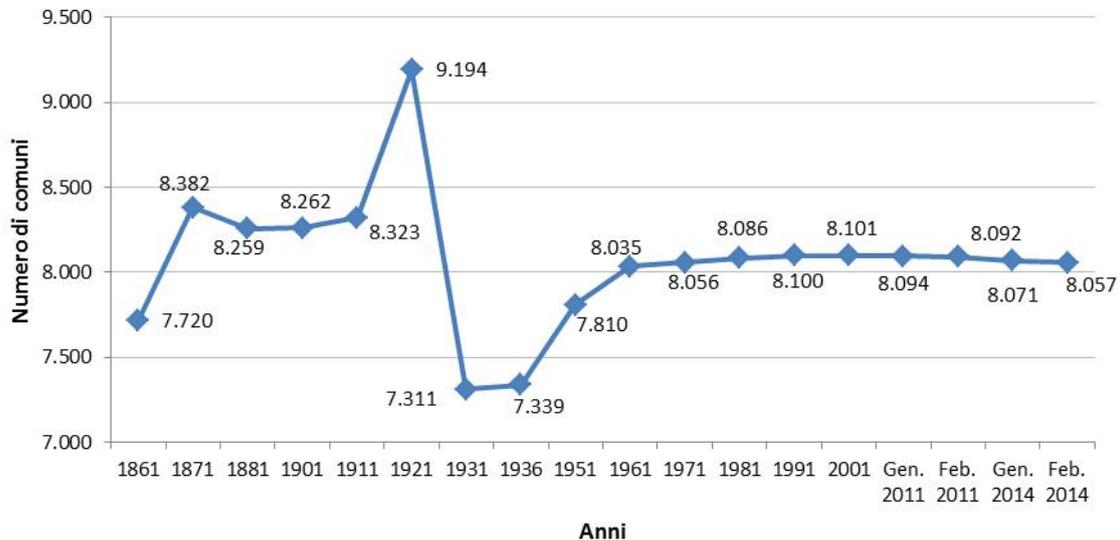
Tra il mese di Dicembre 2013 ed il Febbraio 2014, cioè in poco più di due mesi, la geografia amministrativa dei comuni italiani è significativamente cambiata riportando il loro numero a quello del 1971. Se in termini quantitativi il dato può apparire scarsamente rilevante, essendo passati da 8.092 a 8.057, in termini di *public choice* è sintomatico di un livello di governo (quello locale) che, attraversato da decenni di riforme incompiute oscillanti tra neocentralismo e federalismo all'italiana, sta mutando al fine di evitare di incappare in una deriva decadente espressione dell'immobilismo burocratico che stiamo vivendo.

In Italia, infatti, il ricorso all'istituto della fusione fino al 2011 si può definire episodico e di origine volontaria. Episodico in quanto la casistica è di ampiezza contenuta, e volontario in quanto rispondente alla volontà delle popolazioni e non guidato da un processo di riforma imposta ([1]. Successivamente l'articolo 20 della legge n. 135/2012 [2](c.d. *Spending Review* 2), ha sicuramente fornito una leva in merito all'incentivazione delle fusioni intercomunali create dal 2012 in poi con lo scopo di favorire il ricorso a tali strumenti [3]. Sulla stessa linea si sta ponendo il ddl Delrio "svuota province", che all'articolo 27 indica disposizioni ad hoc di incentivazione delle fusioni descritte, stabilendo che "le regioni, nella definizione del patto di stabilità verticale, possono individuare idonee misure volte a incentivare le unioni e le fusioni di comuni, fermo restando l'obiettivo di finanza pubblica attribuito alla medesima regione".

Insomma, la finalità di breve periodo di tali misure è incrementare il ricorso ad unioni e/o a fusioni di comuni, per poi conseguire, come obiettivo ultimo, un riordino del territorio capace di rafforzare l'offerta e il grado di efficienza dei servizi erogati ai cittadini. Così oggi ci troviamo di fronte complessivamente a 26 fusioni tra 61 comuni, che hanno portato ad un'inevitabile quanto storica compressione dell'universo delle amministrazioni comunali italiane (Tab. I). Una simile contrazione volontaria di tali amministrazioni locali nel nostro Paese non ha precedenti: l'ultima di rilievo prescinde infatti da logiche volontarie da parte dei cittadini poiché risale alla riduzione forzata dei comuni per volontà del regime fascista, che esplicitò le proprie spinte autoritarie prima con l'introduzione dell'ordinamento podestarile in sostituzione degli organi elettivi comunali [4] e dopo attraverso la soppressione d'ufficio di municipi il cui territorio venne accorpato a comuni di taglia demografica maggiore e ai capoluoghi di provincia.

Analizzando la localizzazione geografica dei comuni che hanno intrapreso la via della fusione dal 1 Gennaio 2014, nonché la loro taglia demografica, emergono due elementi rilevanti. La prima riguarda la concentrazione territoriale delle fusioni praticamente soltanto nelle regioni settentrionali, ed Emilia-Romagna in particolare (al centro rappresenta un caso quello della Toscana, dove sono stati istituiti sette nuovi comuni mediante fusione).

Figura 1: Il numero dei comuni, dall'Unità d'Italia al 2014



Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Ministero di agricoltura, industria e commercio ed Istat, Censimento generale della popolazione e Bilancio demografico, anni vari.

La seconda ha a che fare con la popolosità dei comuni, in quanto nella quasi totalità dei casi si è trattato di amministrazioni comunali fino a 5.000 abitanti, molte delle quali già avevano una lunga esperienza di servizi associati. Rispetto al recente passato, quindi, sembra che il ricorso alle fusioni da parte dei comuni se non proprio sospirato, appare come una delle possibili soluzioni ai problemi di finanza locale sempre più ricorrenti. E in effetti, parte delle ragioni di questa accelerazione potrebbero essere riconducibili proprio a quelle norme (nazionali e regionali) che garantiscono incentivi di tipo finanziario alle casse dei nuovi comuni, nonché alla consapevolezza di raggiungere determinate economie di scala nella gestione associata delle funzioni comunali e nella connessa erogazione dei servizi, attraverso l'accorpamento di più realtà amministrative e cittadine. Non a caso dei 61 comuni soppressi, 34 aderivano ad unioni. Ciò a sottendere come la partecipazione ad unioni di comuni prima di effettuare una fusione abbia il significato di una prova di convivenza, durante la quale le amministrazioni comunali sperimentano forme di gestione associata delle proprie funzioni fondamentali con comuni delle aree circostanti.

Fin qui la riflessione di tipo geo-amministrativo. Sul versante più meramente politico quello che non va sottovalutato è l'aspetto antropologico del fenomeno. A dispetto di una teoria dell'impasse istituzionale derivante da un'immagine distorta del municipalismo che vorrebbe ciascun cittadino legato al proprio campanile, e pertanto non interessato a processi riformatori che ne modificano il proprio attaccamento territoriale, il fenomeno (volontario) a cui stiamo assistendo sembra andare in direzione opposta. Ciò perché quella della fusione dei comuni si sta affermando per quella che realmente è: una soppressione

Tabella I: *Le fusioni intercomunali dal 1° gennaio 2014 al 4 febbraio 2014*

Regione	Prov.	Nuovo Comune	Comune soppresso	Pop. cens. 2011
Lombardia 9 nuovi, 22 soppressi -13 comuni	BG	Sant'Omobono Terme	Sant'Omobono Terme	3.472
			Valsecca	421
		Totale		3.893
	BG	Val Brembilla	Brembilla	4.15
			Gerosa	372
		Totale		4.522
	CO	Bellagio	Bellagio	3.067
			Civenna	729
		Totale		3.796
	CO	Colverde	Gironico	2.255
			Parè	1.748
			Drezzo	1.231
		Totale		5.234
	CO	Tremezzina	Lenno	1.833
			Tremezzo	1.258
Mezzegra			1.014	
Ossuccio			973	
	Totale		5.078	
LC	Verderio	Verderio Inferiore	2.952	
		Verderio Superiore	2.707	
	Totale		5.659	
MN	Borgo Virgilio	Virgilio	10.913	
		Borgoforte	3.487	
	Totale		14.4	
PV	Cornale e Bastida	Cornale	723	
		Bastida de' Dossi	172	
	Totale		895	
VA	Maccagno con Pino e Veddasca	Maccagno	1.984	
		Pino sulla Sponda LM	210	
		Veddasca	250	
	Totale		2.444	
Veneto 1 nuovi, 2 soppressi -1 comuni	BL	Quero Vas*	Quero	2.511
			Vas	827
	Totale		3.338	
Friuli-Venezia Giulia 1 nuovi, 2 soppressi -1 comuni	UD	Rivignano Teor	Rivignano	4.449
			Teor	1.954
	Totale		6.403	
Emilia-Romagna 4 nuovi, 12 soppressi -8 comuni	BO	Valsamoggia	Bazzano	6.723
			Castello di Serravalle	4.866
			Crespellano	9.829
			Monteveglia	5.282
			Savigno	2.727
	Totale		29.427	

<i>(Continua)</i>				Pop. cens.	
Regione	Prov.	Nuovo Comune	Comune soppresso	2011	
Toscana 7 nuovi, 14 soppressi -7 comuni	FE	Fiscaglia	Migliaro	2.228	
			Migliarino	3.695	
			Massa Fiscaglia	3.596	
			Totale		9.519
	PR	Sissa Trecasali	Sissa	4.259	
			Trecasali	3.732	
			Totale		7.991
	RN	Poggio Torriana	Torriana	1.595	
			Poggio Berni	3.365	
			Totale		4.96
	AR	Castelfranco Piandiscò	Castelfranco di Sopra	3.066	
			Pian di Sco	6.452	
			Totale	9.518	
	AR	Pratovecchio Stia	Pratovecchio	3.107	
			Stia	2.904	
		Totale		6.011	
FI	Figline e Incisa Valdarno	Figline Valdarno	16.8		
		Incisa in Val d'Arno	6.324		
		Totale	23.124		
FI	Scarperia e San Piero	Scarperia	7.728		
		San Piero a Sieve	4.24		
		Totale		11.968	
LU	Fabbriche di Vergemoli	Fabbriche di Vallico	492		
		Vergemoli	328		
		Totale		820	
PI	Casciana Terme Lari	Casciana Terme	3.628		
		Lari	8.738		
		Totale		12.366	
PI	Crespina Lorenzana	Crespina	4.124		
		Lorenzana	1.201		
		Totale	5.325		
AN	Trecastelli	Castel Colonna	1.039		
		Monterado	2.137		
		Ripe	4.401		
		Totale		7.577	
PU	Vallefoglia	Colbordolo	6.175		
		Sant'Angelo in Lizzola	8.639		
		Totale	14.814		
Campania 1 nuovi, 2 soppressi -1 comuni	AV	Montoro**	10.579		
		Montoro Superiore	8.877		
		Totale	19.456		

\*Fusione valida a decorrere dal 28 dicembre 2013. \*\*Fusione valida a decorrere dal 3 dicembre 2013 Fonte: elaborazione Centro Documentazione e Studi Anci-Ifel su dati Istat, 2014

dell'ente e dei suoi organi politici, non del territorio con le sue tradizioni e la sua identità storica. E' questo un passaggio molto importante per lo sviluppo e il successo delle trasformazioni in corso. Ridefinire i livelli locali di governo, a partire anche dal loro numero, è tanto più possibile quanto maggiore è la partecipazione dei cittadini al processo riformatore, e la loro convinzione che il senso di appartenenza alla loro comunità non viene messa in discussione, ma anzi salvaguardato, e tutelato, come valore della memoria e quindi patrimonio del Paese.

Semplificare la *governance* multilivello non solamente in maniera verticale ma anche orizzontale di certo impatta su una riduzione dei costi diretti della macchina amministrativa, ma soprattutto è uno sprono verso una ricerca di ottimizzazione nell'erogazione dei servizi la cui parcellizzazione è divenuta vieppiù insostenibile. L'auspicio che il processo di fusione, come anche quello di unione di comuni, continui ad andare avanti è funzione di una ricerca di salubrità della finanza pubblica che necessariamente passa per una contrazione dei costi istituzionali ed un accorciamento della filiera istituzionale.

## Note

[1] Nel periodo 1991-2011, anni per i quali l'Istat diffonde i dati ufficiali relativi alle variazioni amministrative dei comuni italiani, si sono registrate 9 fusioni tra 24 comuni, la prima avvenuta nel 1995 e l'ultima nel 2011.

[2] Conversione in legge, con modificazioni, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, c.d. Spending Review 2.

[3] "A decorrere dall'anno 2013, il contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione, di cui all'articolo 15, comma 3, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è commisurato al 20 per cento dei trasferimenti erariali attribuiti per l'anno 2010, nel limite degli stanziamenti finanziari previsti".

[4] Con la legge del 4 febbraio 1926, n. 237 fu introdotta la figura del podestà in sostituzione degli organi elettivi (giunte e consigli comunali) e del sindaco nei comuni con una popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. La riforma dell'ordinamento locale venne estesa a tutti i comuni del regno con il R.D.L. del 3 settembre 1926, n. 1910, ad eccezione di Roma in quanto governatorato.

# Smart specialization e apertura dei sistemi dell'innovazione: una sfida per le politiche regionali

di

*Nicola Bellini*, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

Il nuovo ciclo di programmazione comunitaria chiude una lunga fase di elaborazione intellettuale e politica, con la quale si saldano in modo definitivo gli obiettivi di coesione e di competitività (Bellini e Landabaso, 2007). In particolare l'obiettivo dell'innovazione finisce per caratterizzare una parte consistente delle risorse disponibili per le politiche regionali, secondo un criterio ispiratore che è sintetizzato nel principio della *smart specialisation* (Foray e Goenaga, 2013). La novità importante è che esso assume non solo una valenza indicativa, ma vero e proprio valore cogente, poiché alla definizione della strategia è attribuita una condizionalità *ex ante*, con particolare riferimento all'obiettivo FESR del rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione. A rafforzare questo approccio, la commissione ha messo in campo un complesso sistema di assistenza alle regioni con la costituzione della "piattaforma di Siviglia", che, localizzata presso l'*Institute for Prospective Technological Studies* (IPTS:<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>), costituisce un'esperienza di sostegno al *policy learning* dei governi regionali senza precedenti. Le strategie di specializzazione intelligente sono definite come delle "agende di trasformazione economica integrate e place-based", caratterizzate da cinque elementi fondamentali:

- l'essere focalizzate su alcune priorità,
- l'essere costruite a partire da punti di forza, vantaggi competitivi e potenziali propri della regione di riferimento,
- l'essere riferite ad un concetto ampio di innovazione, che coinvolge il settore privato,
- il favorire il coinvolgimento pieno degli *stakeholders*,
- il loro essere *evidence-based* ed il rendere centrali i sistemi di monitoraggio e di valutazione anche e soprattutto come strumento di apprendimento (Foray et al. 2012).

La strategia - dice la Commissione - deve identificare con chiarezza delle priorità di sviluppo: la specificità delle indicazioni dovrebbe permettere di evitare le "strategie fotocopia" e di sviluppare una visione strategica che sia specificata sulle caratteristiche "uniche" della regione, ossia un punto di sintesi politicamente significativo su "dove la regione vorrebbe essere in futuro, quali sono i principali obiettivi da raggiungere e perché essi sono importanti" (Foray et al., 2012, p. 22). Il riferimento al termine specializzazione si presta ad equivoci, nutriti talora da un combinato di inerzia semantica, determinismo economicistico e pigrizia intellettuale: si veda, ad esempio, la lettura che viene suggerita delle mappe

delle specializzazioni regionali predisposte da Invitalia. L'equivoco sta nell'intendere quel termine come riferito alla specializzazione industriale / settoriale / tecnologica "data", da rafforzare o comunque da consolidare (scelta politicamente legittima, ma assai discutibile in una fase di transizione strutturale).

In realtà la specializzazione "smart" è un invito a specializzare le politiche ed i loro obiettivi, più che ad ottenere un maggiore livello di specializzazione degli apparati produttivi o a consolidare quello attuale. Anzi il risultato di una politica ispirata alla smart specialisation potrebbe (e forse dovrebbe) essere quello di promuovere, attraverso la diversificazione fondata sulle *related varieties*, una riduzione della specializzazione (cf. Asheim et al. 2001). Così pure si può ben immaginare politiche che si concentrino, ancor prima che sulle capacità tecnologiche, su problemi dei territori (come quelli legati alla dispersione fisica degli insediamenti umani e produttivi, allo smaltimento dei rifiuti, alla rivitalizzazione di produzioni tradizionali o mature etc.) che per la loro significatività permettano di sviluppare veri e propri laboratori avanzati di nuove soluzioni.

Nello sforzo che le Regioni italiane stanno compiendo, con ritardi talora drammatici ma anche con esiti qualitativamente importanti in alcune "regioni leader", vi è un aspetto che meriterebbe - anche da parte dei programmatori - più attenzione di quanta non vi venga solitamente dedicata. Secondo la Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation, predisposta dalla piattaforma di Siviglia:

*"A major novelty of the smart specialisation approach is that a region has to make its strategic decisions taking into account its position relative to other regions of Europe, which implies that the RIS3 approach requires looking beyond the regional administrative boundaries. (...) This type of analysis is important because the concept of smart specialisation warns against 'blind' duplication of investments in other European regions. Such blind duplication of efforts could lead to excessive fragmentation, loss of synergy potential, and ultimately could hamper the reach of the critical mass required for success. On the contrary, interregional collaboration should be pursued whenever similarities or complementarities with other regions are detected"* (Foray et al., 2012, p. 23).

Nella proposta dell'Unione europea il coinvolgimento degli *stakeholder* interni e quindi il sistema delle connessioni interne è necessariamente bilanciato da un'altrettanto rilevante connettività sull'esterno, che costituisce una caratterizzazione costante ed importante di diverse fasi del processo. In altri termini, nell'era dell'innovazione aperta e delle catene globali del valore, il sistema regionale dell'innovazione non può restare "chiuso". Non è pensabile una politica dell'innovazione efficace senza la capacità del sistema e dei suoi attori di connettere i patrimoni locali di conoscenza con le conoscenze che stanno "altrove": in altre regioni del Paese o d'Europa o piuttosto del mondo. Il rischio di politiche auto-referenziali è quello dell'irrilevanza, perché la "massa critica" si trova più spesso grazie ad un posizionamento internazionale che non all'interno dei confini regionali.

La strategia stessa dev'essere quindi *outward looking*, valorizzando i posizionamenti nelle catene globali del valore, le connessioni con fonti esterne di conoscenza e, sul piano delle politiche, le collaborazioni interregionali, fondate su analogie o complementarità. La stessa specializzazione è "smart" anche in quanto definisce le proprie caratteristiche e le proprie potenzialità in termini di posizionamenti relativi rispetto ad altre regioni d'Europa. Per altro una strategia *outward-looking* permette di identificare opportunità che possono

non derivare dalle masse critiche “attuali”, ma dai patrimoni relazionali, ad esempio da legami privilegiati che qualche attore del territorio può avere con centri di ricerca o imprese all'estero.

L'operazionalizzazione di queste idee è in realtà assai complessa. Lo è innanzi tutto sul piano delle conoscenze necessarie. Si presume, infatti, un'ampia disponibilità, certo molto maggiore di quella attuale, di dati comparati con altre regioni, solo in parte ora supplita dal lavoro compiuto con la piattaforma di Siviglia. Questo permetterebbe più efficaci esercizi di benchmarking e analisi di posizionamento competitivo, finora compiuti occasionalmente e con non poche approssimazioni. Tra l'altro, la rilevanza per le politiche non è immediata: non è detto, ad esempio, che le regioni simili siano migliori partner per una cooperazione di quanto non siano regioni diverse, ma complementari.

Inoltre si richiede la conoscenza e la capacità di valutare (e poi mobilitare, ma ancor prima conoscere!) i patrimoni relazionali del territorio e dei suoi attori (istituzioni, imprese, università etc.), che spesso hanno a titolo individuale relazioni che rivestono un interesse collettivo. Su queste dimensioni il ritardo conoscitivo è grande, non solo in Italia.

Sarebbe utile pensare poi ad internazionalizzare i processi di monitoraggio e di valutazione, ad esempio prevedendo il coinvolgimento di esperti provenienti da altri paesi europei. E' singolare che questo, almeno sinora, sia previsto solo in pochi casi.

La complessità è anche politica. Idealmente, dopo tanti anni, ci si dovrebbe attendere la trasformazione delle tante reti di cooperazione interregionale da occasioni di confronto delle pratiche a luogo di definizione di progetti comuni ed integrati. Il potenziale per ridisegnare la geografia delle politiche regionali c'è tutto (Bellini e Hilpert, 2013). Purtroppo le relazioni inter-regionali si caratterizzano ancora per processi dai contorni incerti, anche sul piano istituzionale, e bisogna riconoscere che oggi non esistono quelle condizioni di affidabilità reciproca e di certezza dei comportamenti che permetterebbero di coordinare la sostanza delle politiche.

E' per questo motivo che, se da un lato vanno incoraggiate posizioni più lungimiranti degli stessi governi regionali, la responsabilità di trasformare l'ottima intuizione in concreta opzione di policy spetta più che mai all'Unione Europea. Come sottolinea giustamente Morgan (2013) la scelta della *smart specialisation* pone contemporaneamente una triplice sfida: concettuale, operativa e politica. Ed anche la problematica dell'apertura delle strategie di innovazione, ha alla fine un connotato profondamente politico. In fondo la legittimazione di un moderno regionalismo passa anche dalla capacità di “fare la differenza” nei confronti dei processi di globalizzazione, contribuendo a coglierne tutte le opportunità e non solo subendone passivamente le conseguenze.

## Riferimenti bibliografici

Asheim B., Boschma R., Cooke, P. (2011), Constructing Regional Advantage, *Regional Studies*, 45: 7, 893-904.

Bellini N., Hilpert U. (2013), *Europe's Changing Regional Geography. The Impact of Inter-regional Networks*, London: Routledge.

Bellini N., Landabaso M. (2007), Learning about innovation in Europe's regional policy, in Rutten R., Boekema F. (eds.), *The learning region: Foundations, state-of-the-art, future*, Cheltenham: Edward Elgar.

Foray D., Goenega X. (2013), The goals of smart specialization, S3 Policy Brief Series n° 01/2013. Seville: S3 Platform, JRC-IPTS.

Foray D. et al. (2012), Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3), Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Morgan K. (2013), The regional state in the era of Smart Specialisation, *Ekonomiaz*, 83, 2: 102-125.

# La “Regio Insubrica”: nuove idee per la cooperazione transfrontaliera

di

*Alberto Bramanti*, Università Bocconi

*Remigio Ratti*, Università della Svizzera Italiana

Il Cantone Ticino s’incunea a sud della Alpi nell’area Pedemontana lombardo-piemontese, incastonato tra le province del Verbano Cusio Ossola, di Varese e di Como.[1] La storia economica dell’area transfrontaliera insubrica - una sola regione dal punto di vista geografico, ambientale, linguistico-culturale e sociale - è largamente influenzata dalle frontiere istituzionali che hanno modellato le divergenze strutturali andatesi a creare durante le quattro diverse fasi di sviluppo dell’area (Ratti, 2005; Mazzoleni e Ratti, 2014).

La storia economica dell’area transfrontaliera insubrica - una sola regione dal punto di vista geografico, ambientale, linguistico-culturale e sociale - è largamente influenzata dalle frontiere istituzionali che hanno modellato le divergenze strutturali andatesi a creare durante le quattro diverse fasi di sviluppo dell’area (Ratti, 2005; Mazzoleni e Ratti, 2014).

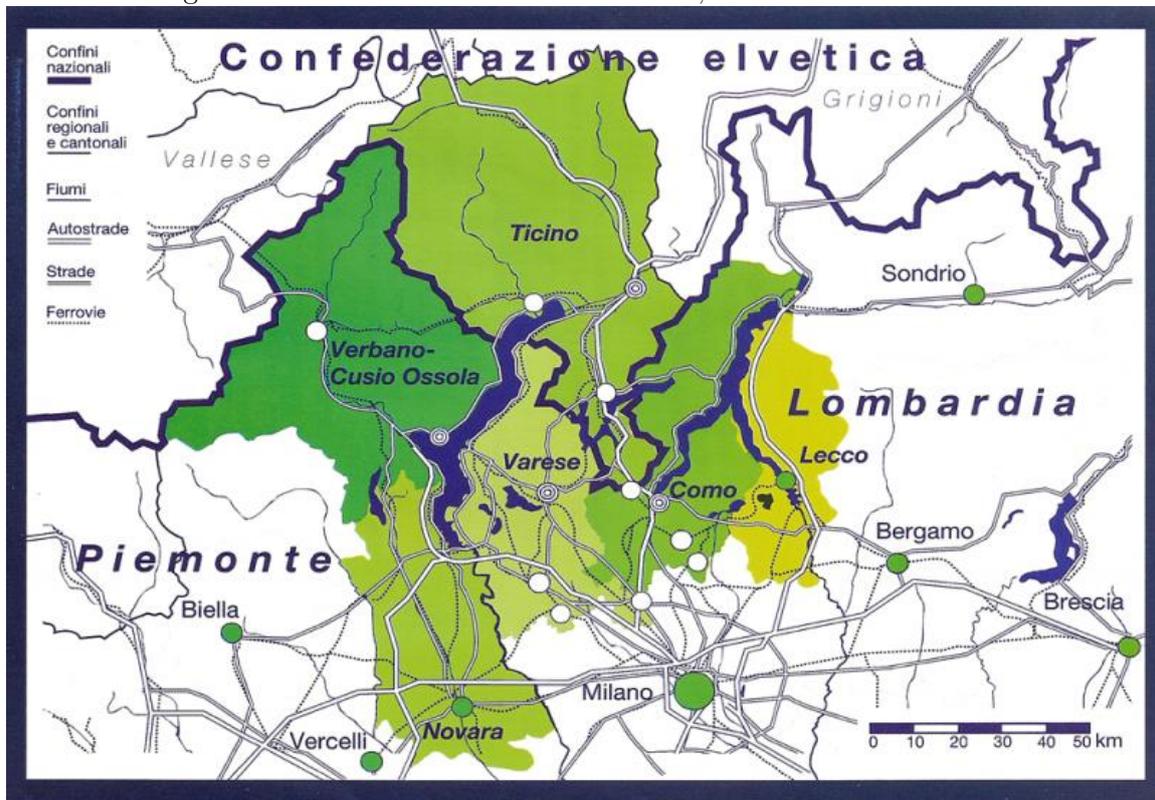
Saltando per brevità le prime tre (sviluppo delle economie industriali di fine ‘800; secondo dopoguerra; ventennio 1975-1995) segnaliamo come proprio sul finire della terza fase, con una presa di coscienza - sebbene tardiva - della necessità di una *governance* adeguata dei numerosi problemi che insistono a cavallo del confine nasce, nel 1995, l’Associazione transfrontaliera “Regio Insubrica”, sulla falsariga delle spinte dell’Accordo di Madrid del Consiglio d’Europa del 1980 (Bramanti, 2002; Friedrich *et al.*, 2005).

Infine, dagli anni ‘90 al 2010, le vecchie frontiere sono al centro di un processo di riposizionamento a scale europea di una frontiera aperta alla globalità (Popescu, 2012; Hamez, 2013), mentre risaltano alcune frontiere dei luoghi e delle reti che assumono il ruolo di risposta del locale (a tratti con accenni localistici) al globale (Bramanti e Salone, 2009). Dentro lo scenario attuale il ruolo della Regio Insubrica potrebbe risultare centrale per un percorso di costruzione strategica di medio-lungo periodo (Torricelli e Stephani, 2009). Interrogarsi sul ruolo della Regio significa dunque interrogarsi sulla *governance structure* che essa potrà/vorrà darsi, anche alla luce delle nuove opportunità offerte dal contesto europeo (Biot, 2013). È esattamente su questo ruolo che il presente articolo si interroga, offrendo alla discussione dei lettori: *i*) un’ipotesi scenaristica verso cui indirizzare gli sforzi di costruzione possibile (§2); *ii*) un tris di proposte concrete (§3), anche provocanti, che la nuova *governance* dell’area potrà eventualmente fare proprie per incalzare la politica territoriale e rimettere in movimento un’area dalle grandi opportunità ma che pare addormentata.

## Quattro possibili scenari: verso una nuova governance multilivello

Se guardiamo all’attualità - la vertenza fiscale sulla tassazione dei patrimoni depositati nelle banche svizzere e la preoccupazione diffusa tra i ticinesi per l’aumento costante del numero dei frontalieri (passati dai 5 mila del 1955 agli oltre 53 mila del 2012) - emerge uno

Figura 1: L'area transfrontaliera insubrica, confini amministrativi



scenario (Fig. 2) altalenante tra *l'arroccamento e la chiusura* [scenario 2] - con una Regio reattiva e chiusa rispetto a tutto ciò che modifica il suo *status quo* - e una Regio *in balia degli eventi* [scenario 1], cioè di una zona di confine “apatica” e “afasica” fatalmente destinata a disgregarsi. Appena meno conservatore, ma ugualmente orientato esclusivamente al breve periodo, è anche lo scenario di una regione insubrica quale *zona cuscinetto* [scenario 3], orientata a cogliere opportunità di breve periodo e a sfruttare vantaggi opportunistici e rendite posizionali di corto respiro.

L'unico scenario rivolto al futuro - e ancorato a una più solida strategia di medio-lungo periodo - è certamente quello di un'area *transfrontaliera integrata* [scenario 4], capace di visioni e di progettualità condivise, in grado di “negoziare a più livelli” al fine di generare un surplus di valore aggiunto in termini di conoscenza, reti, incremento di competitività, remunerazione di risorse (pubbliche e private), “fiscalità dedicata” e reinvestimenti mirati sul territorio.

Pensando alle sfide del mondo *glocal* la risposta dell'Insubria non deve tanto contare su improbabili vantaggi competitivi sui fattori di produzione, specie salariali (e questo vale particolarmente per la parte svizzera) ma sull'aumento della produttività (stagnante nei due lati del confine) (Comunità di lavoro Regio Insubrica, 2002; Ratti e Schuler, 2013). E quindi sulla costruzione di un nuovo capitale territoriale (Camagni, 2008; Brasili, 2012)

Figura 2: Quali scenari per la governance transfrontaliera?

<p style="text-align: center;"><b>Scenario ❶</b></p> <p style="text-align: center;">Una Regio Insubrica “apatica” e “afasica”, (fatalmente destinata a disgregarsi) totalmente</p> <p style="text-align: center;"><b>IN BALIA DEGLI EVENTI</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Scenario ❷</b></p> <p style="text-align: center;">Una Regio Insubrica “reattiva” e “chiusa”, volta all’indietro</p> <p style="text-align: center;"><b>IN POSIZIONE DI ARROCCAMENTO</b></p>
<p style="text-align: center;"><b>Scenario ❸</b></p> <p style="text-align: center;">Una Regio Insubrica “opportunistica”, ma miope guidata da una logica esclusivamente di breve periodo</p> <p style="text-align: center;"><b>ZONA CUSCINETTO</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>Scenario ❹</b></p> <p style="text-align: center;">Una Regio Insubrica capace di <i>vision</i> e di progettualità di medio–lungo periodo, in grado di “negoziare” a più livelli</p> <p style="text-align: center;"><b>MULTI-LEVEL GOVERNANCE</b></p>

- formazione, saper fare territoriale da valorizzare, reti di imprese, economia di apprendimento - tutte strategie che implicano un certo superamento dei confini (Associazione Carlo Cattaneo, 2012).

### Alcune proposte istituzionali e progettuali

La sezione conclusiva dell’articolo prova a tirare le fila declinando in alcune proposte lo scenario più pro-attivo appena discusso (cfr. figura 2; scenario 4), fondato sugli assets caratterizzanti il capitale territoriale dell’area Insubrica (Bednarz *et al.*, 2011; 2012). Si tratta di tre nodi che attengono, rispettivamente, alla domanda di rinnovamento istituzionale che si è aperta (§3.1); al pieno sviluppo di una potenzialità forte presente nell’area, concernente i servizi finanziari per il sistema produttivo (§3.2); a un’ipotesi di progettualità innovativa e dirompente che viene qui avanzata più come suggestione evocativa di possibilità interessanti da approfondire e su cui lavorare (§3.3). Certamente l’agenda è molto folta e ci sarà lavoro per tutti.

### La Regio Insubrica e le opzioni per una governance forte

Le necessità di governance di un’Insubria capace di visioni e di progettualità comporta l’adozione di formule istituzionali di diritto pubblico, più forti, anche se snelle, rispetto a quelle di una semplice associazione come la Regio Insubrica. Dal 2006 l’UE favorisce, sotto l’etichetta GECT (Biot, 2013), la creazione di “gruppi europei di cooperazione territoriale” comprendenti autorità ai vari livelli e un “think tank” aventi lo scopo di meglio coordinare e garantire, pragmaticamente, l’attuazione di progetti condivisi pubblici-privati, possibilmente proposti dal basso, mirati e a geometria variabile. Con la metamorfosi delle provincie, la nuova Regio potrebbe, con l’avallo delle capitali, comprendere i livelli regionali (Ticino, ev. Grigioni; Lombardia, ev. Piemonte), nonché i sindaci dei comuni che ne vorranno far parte.

### Un ponte tra la banca ticinese e le aziende insubriche

L'azienda italiana, che soffre per la mancanza di credito, ha bisogno non solo di facilitazioni d'accesso finanziario, ma anche di servizi aggiuntivi e complementari. Il credito va inserito in un contesto più ampio, in un pacchetto di servizi quali i crediti documentari, la gestione delle divise e dei cambi, i pagamenti internazionali, l'approvvigionamento in materie prime. Sono queste prestazioni che la banca commerciale svizzera conosce da sempre. Oggi, in un mondo in cui le prossimità economiche e le sinergie fanno la differenza, solo il 5% delle imprese industriali delle province italiane ha relazioni con gli istituti bancari del vicino.

Nella sovrapposizione di regole istituzionali diverse, e in un quadro di specializzazione della banca ticinese nella gestione patrimoniale, il tema di un ponte tra banca ticinese e azienda del Nord Italia è certamente stato fino a ieri un problema inesistente. Una ricerca congiunta (promossa dalla Regio Insubrica) del Centro di studi bancari e dell'Università dell'Insubria (Chopard e Garofoli, 2012) rivela però in che modo si possono rimuovere gli ostacoli, e danno una serie di raccomandazioni e di misure da attuare a breve: dall'informazione reciproca, agli incentivi alla formazione in ambito "cross-border" delle attività creditizie, alla parità di trattamento nell'accesso alle garanzie e ai patti di arbitrato. Si tratta di prospettare assieme un'opportunità di mercato capace di assicurare sviluppo economico nei rispettivi territori. È questa una proposta molto seria se non si vuole continuare a vedere il "dislocamento da fuga" di industrie italiane verso la Svizzera, con i relativi lavoratori trasformati in frontalieri.

### La costituzione di un' "Area di Aggregazione e di Armonizzazione Transfrontaliera" (AAA-T)

Lo scenario più pro-attivo di un'area transfrontaliera integrata (cfr. Figura 1, scenario 4) non si realizza, come già ricordato, né automaticamente, né per il libero gioco del mercato. Disparità e divergenze importanti sono ancora presenti, e percepite tali, sia nelle regole del gioco sia nei parametri economici di base tra uno Stato e l'altro.

Da qui nasce l'interesse per l'identificazione di specifiche zone territoriali in cui prefigurare e sperimentare l'Europa economica, sociale e ambientale di domani. Non si tratta però di allineare - limitatamente a queste aree speciali - le regole del gioco sul diritto più liberale dei paesi partner (una sorta di clausola della nazione più favorita); ma, piuttosto, di trovarne delle nuove in grado di stimolare, di non discriminare, di assicurare una maggiore equità fiscale tra le parti.

La proposta qui avanzata guarda con interesse e tiene conto di un ampio fermento presente a diversi livelli nei territori europei a riguardo. Il "Conseil général du Haut-Rhin", ad esempio, propone di creare in via sperimentale una "*zone européenne de développement économique*" (Degermann-Wirzt-Adauhr, 2013), nell'ambizione di "riconquistare delle condizioni quadro (diritto del lavoro e diritto fiscale, *in primis*) che siano eque e condivise, per consentire investimenti e attirare attività innovative durevoli. In Italia il "decreto del fare" (legge 183/2011) ha introdotto le "zone a burocrazia zero" (allargate a tutto il territorio nazionale) che dovrebbero fare ampio ricorso all'istituto del silenzio-assenso. Il Parlamento regionale lombardo - nella seduta dello scorso 8 ottobre 2013 - ha votato la mozione 75 concernente l'inserimento di Regione Lombardia nelle "zone a burocrazia

zero” . Proponiamo di denominare queste aree speciali “zone a tripla A” :“*Aree d’Aggregazione e Armonizzazione Transfrontaliera*” (AAA-T). Un accordo internazionale e transfrontaliero dovrà identificare la delimitazione del/i territorio/i con tale denominazione, le materie e i contenuti passibili di interventi, le procedure quadro da applicare. L’idea di fondo è semplice quanto intrigante: l’accordo quadro è firmato dagli stati nazionali (quale implementazione intelligente dei principi di libertà europei e degli accordi bilaterali Italia-Svizzera), e all’interno di questo le amministrazioni pubbliche, le istituzioni locali, le organizzazioni territoriali e persino i singoli attori economici possono firmare accordi, promuovere progetti, implementare azioni di sostegno, sulla base di regole semplificate e pre-definite.

Tre esemplificazioni (necessariamente iniziali) possono aiutare a definire i contorni della proposta. La **prima** riguarda i “Parchi Industriali Integrati”: una rete di imprese manifatturiere e operatori di terziario di una specifica filiera (nell’area Insubrica sono identificabili almeno 5 filiere (Maggi e Mini, 2013): moda, meccatronica, bio-tecnologie, turismo e accoglienza, logistica e spedizioni) che benefici dello snellimento burocratico, di certezza nei tempi, di facilitazioni nell’integrazione transfrontaliera, di elevata qualità dei servizi (finanziari, logistica, design, ricerca, formazione specializzata, ecc.). Le ricadute per i singoli operatori sono un incremento della produttività e per il territorio una maggiore attrattività e una “fiscalità dedicata” , magari con vincolo di parziale reinvestimento nella filiera stessa. La **seconda** riguarda dei possibili accordi inter-sindacali sui temi della formazione integrata transfrontaliera, sui tirocini e sugli apprendistati, accordi che possono mirare ad innalzare la qualità della manodopera (da entrambi i lati della frontiera) e ad aumentarne la mobilità territoriale. La **terza** è relativa all’apertura del “contratto di rete” (Bramanti, 2012) ad imprese ticinesi e svizzere, irrobustendo le relazioni transfrontaliere unitamente alle performance aziendali delle imprese partner. La rete transfrontaliera di imprese può inoltre essere il soggetto unitario destinatario di ulteriori e specifiche agevolazioni secondo il principio “zero burocrazia”, contribuendo per tale via all’innalzamento della produttività totale dei fattori.

La presenza di una o più aree a “tripla A” configurano la Regio Insubrica come un’area laboratorio (di scala e visibilità europea), in cui mettere a punto e testare soluzioni innovative da ampliare progressivamente all’intero territorio insubrico (ed eventualmente oltre).

Un’ultima annotazione sembra fondamentale: si tratta di un esperimento sostanzialmente “a costo zero”: lo scambio non è infatti “sviluppo e occupazione” *contro* “incentivi finanziari e sgravi fiscali” , bensì “sviluppo e occupazione” *contro* “snellimento burocratico, semplificazione delle norme, certezze dei tempi” .

## Riferimenti bibliografici

Associazione Carlo Cattaneo (2012), *Quale sviluppo transfrontaliero?*, I Quaderni dell’Associazione, N. 69, Castagnola.

Bednarz F., Garofoli G., Losa F. (2011), *Strategie e politiche di sviluppo in un’area transfrontaliera. Il caso dell’Insubria*, FrancoAngeli, Milano.

Bednarz F., Garofoli G., Losa F. (2012), *Cooperazione transfrontaliera e reti tra imprese. Innovazione e sviluppo nell'Insubria*, FrancoAngeli, Milano.

Biot V. (2013) "Les systèmes de gouvernance des territoires transfrontaliers: la mise en oeuvre du règlement européen sur les GECT (Groupements Européens de Coopération Territoriale)". *Belgeo. Société Royale Belge de Géographie*, N. 1/2013. [<http://belgeo.revues.org/10565>].

Bramanti A. (2002), Lo sviluppo nella regione transfrontaliera. *Lombardia Nord/Ovest*, 3, 19-26.

Bramanti A. (2012), *Fare squadra per competere. L'esperienza delle reti di impresa nel contesto italiano e lombardo*, Aracne Editrice, Roma.

Bramanti A., Salone C. (2009), *Lo sviluppo territoriale nell'economia della conoscenza: teorie, attori, strategie*, Scienze Regionali, FrancoAngeli, Milano.

Brasili C. (2012), Gli indicatori per la misura del capitale territoriale. Rapporto di ricerca *Regio Cycles & Trends*, Bologna.

Camagni R. (2008), Per un concetto di capitale territoriale. IRES Piemonte, Torino.

Chopard R., Garofoli G. (2012), La banca ticinese e l'azienda del Nord Italia: possibili collaborazioni in un'ottica di integrazione economica transfrontaliera. Centro di Studi bancari Villa Negroni e Università degli Studi dell'Insubria, Rapporto di ricerca, Vezia e Varese.

Comunità di lavoro Regio Insubrica (2002), Il mercato del lavoro nella Regione insubrica: verso una parziale integrazione. Quaderno N. 6, Bellinzona.

Degermann-Wirz-Adauhr (2013), Un enjeu stratégique pour le Haut-Rhin. L'agglomération trinationale de Bâle; un territoire d'expérimentation, Conseil Général Haut-Rhin.

Friedrich R., Franzl A., Roić S., Ronza R. (2005), *Nuove regioni europee. La sfida dell'Insubria.*, Giampiero Casagrande Editore, Bellinzona.

Hamez G. (2013), "Vers un modèle multiscalair des territoires frontaliers intérieurs à l'Union Européenne", *Belgeo, Société Royale Belge de Géographie*, 1. [<http://belgeo.revues.org/10558>].

Maggi R., Mini V. (2013), La catena del valore transfrontaliera: il potenziale dei sistemi integrati di produzione. USI-IRE, Osservatorio delle politiche economiche, Lugano.

Mazzoleni O., Ratti R. (2014), *Vivere e capire le frontiere in Svizzera. Vecchi e nuovi significati nel mondo globale*. Dadò Editore, Locarno.

Popescu G. (2012), *Bordering and Ordering the Twenty-first Century.*, Rowman & Littlefield, Lanham, Maryland.

Ratti R. (2005), L'effetto economico-spaziale della frontiera nelle relazioni fra Svizzera e Italia dal 1848 a oggi, in Lorenzetti L., Valsangiacomo N. (eds.), *Lo spazio insubrico. Un'identità storica tra percorsi politici e realtà socio-economiche 1500-1900*, Casagrande Editore, Milano/Lugano, 259-283.

Ratti R., Schuler M. (2013), Typologie des espaces-frontières à l'heure de la globalisation, Belgeo, Société Royale Belge de Géographie,1. [<http://belgeo.revues.org/10546>].

Torricelli G.P., Stephani E. (2009), La cooperazione transfrontaliera in Svizzera. Regione Insubrica / Ticino-Lombardia-Piemonte. Rapporto Osservatorio dello sviluppo territoriale (OST-TI), Mendrisio, Berna.

## Note

[1] Lo scritto riprende e sviluppa alcune "tesi" sulla governance della Regio Insubrica che sono state presentate e discusse a Como, lo scorso 21 gennaio 2014, a una conferenza organizzata dal Gruppo di Lavoro Insubrico (GLI) dei Rotary Club. In quell'occasione hanno partecipato al dibattito: il Segretario della Regio Insubrica (Gianella); i Sindaci di Varese (Fontana) e Lugano (Borradori); il Presidente della CCIAA di Como (De Santis); il Presidente dell'Associazione Bancaria Ticinese (Generali); il Membro del Consiglio agli Stati della Confederazione (Lombardi); il Presidente della commissione Italia-Svizzera di Regione Lombardia (Brianza). A tutti va un sentito ringraziamento per gli spunti critici e i suggerimenti migliorativi. La responsabilità di quanto sostenuto impegna solo gli autori.

# Smart city e partecipazione: un'arena inclusiva per i cittadini? Il caso di Aalborg

di

*Letizia Chiappini*, Università Milano-Bicocca

Il concetto di *smart city* è ormai un termine ampiamente abusato sia in ambito accademico sia extra-accademico. L'uso indiscriminato di questa espressione *smart city*, fomentato anche dalla 'voracità' di diffusione della rete, rischia di far perdere quella forza evocativa di innovazione che invece dovrebbe contenere. Ogni termine che include molteplici sfaccettature, deve sempre essere accompagnato da un'analisi dei mutamenti dei bisogni, dei modelli culturali e valoriali, nondimeno dalla precisazione del contesto nel quale viene utilizzato.

L'appellativo *città intelligente* negli ultimi due decenni ha identificato in primo luogo la *città digitale* e poi la *città socialmente inclusiva*, introducendo così l'idea di miglioramento della qualità della vita nelle città e il coinvolgimento diretto dei cittadini tramite processi partecipativi. Benché il focus sembra essere sulla funzione delle infrastrutture ICT applicate ai sistemi urbani, vi sono filoni di ricerca "in cui si elabora il ruolo del capitale umano ed educativo, sociale e relazionale, nonché l'interesse ambientale come guida della crescita urbana" (Caragliu, *et al.*, 2009: 51). È chiaro che la città del futuro non può essere solo *digitale*, pertanto l'articolo si attiene alla visione critica di città *socialmente inclusiva* e si focalizza sulla partecipazione che consente ai cittadini di far parte dell'arena politica e decisionale.

Lo studio di caso danese rappresenta un'ispirazione innovativa e un *benchmarking* per le città che si attivano per diventare *smart*. Aalborg è una delle *smartest town* in Europa: gli indicatori di *smart governance* utilizzati nel *ranking* del modello applicativo più diffuso (e ormai 'datato') di *città intelligente* comprendono tre differenti dimensioni. Secondo Giffinger (et al. 2007), ideatore della classifica sopracitata, la *governance* di Aalborg è la più 'performante' tra il campione di settanta città europee selezionate. Nel dettaglio si considerano:

- la trasparenza nelle dinamiche di *governance*;
- la qualità dei servizi pubblici e sociali;
- la partecipazione cittadina nella fase di *decision-making* (partecipazione alla vita pubblica).

Dopo una breve contestualizzazione del caso studio, si cerca di definire un modello 'alternativo' rispetto al concetto diffuso di *smart city tecnologica*, proponendo un idealtipo di città-comunità-sociale in cui si adotta una visione di *smart city citizen-centric*, coordinata da attori istituzionali 'illuminati' che privilegino il cittadino informato e incluso.

Nel corso del tempo il fenomeno *smart* si è affermato nel quadro scientifico globale ed è stato recepito dall'arena politica europea, la quale ha provveduto a supportare la

*città intelligente* tramite *policies* volte a sostenere le azioni dei governi urbani a livello nazionale e locale. Nel panorama delle linee d'azione a livello europeo e nazionale vanno citate alcune delle politiche più rilevanti: Smart Cities EERA (Joint Programme, Research & Development), Stakeholders Platform (Industry) e il programma Horizon 2020 che approccia in modo sistemico il concetto di *smart growth*. Inoltre, la Commissione Europea ha introdotto la Smart Specialisation Strategy: la S3 fa parte di un ciclo progettuale volto a sistematizzare le politiche di ricerca e sviluppare strategie d'innovazione regionali che valorizzino gli ambiti produttivi di eccellenza tenendo conto del posizionamento strategico territoriale e delle prospettive di sviluppo in un quadro economico globale. Questo quadro normativo serve da *framework* nel quale i vari *players* possono muoversi seguendo diverse direzioni e strategie d'intervento. Naturalmente tale quadro non è neutrale ma talora pregno di ideologie proprie della neoliberalizzazione di cui gli Stati moderni sono affetti. Come sostiene Ciciotti (2013: 125) è paradossale che in questa fase di grave crisi dello sviluppo nei paesi industriali avanzati:

“[...] *ci si concentri prevalentemente su politiche di natura macroeconomica (per di più di stampo marcatamente neoliberalista) e si tenga in poco conto il fatto che le città rappresentano il luogo di massima concentrazione della popolazione, dei consumatori, del capitale umano, delle conoscenze, della cultura, delle infrastrutture materiali e immateriali e delle capacità produttive, con tutti i problemi e le opportunità che da essa derivano.*”

La sfida è comprendere quale paradigma di *smart city* possa dirimere al meglio le azioni delle istituzioni e includere in esse anche i cittadini, riconoscendoli non solo come tali, con una propria capacità di *exit*, ma soprattutto elevare il loro *status* a capacità di *voice*, promuovendo il loro coinvolgimento in materia pubblica. È convinzione di chi scrive che per poter avviare un processo di *governance* partecipativa, occorre *in primis* identificare gli attori in campo, i valori, le risorse, le aspirazioni e per dirlo con un termine di Amartya Sen le *capabilities* che ogni città e i suoi cittadini possiedono.

La partecipazione non è un aspetto semplice da trattare, tuttavia questo discorso si presta al fenomeno delle *smart cities* perché evidenzia le forme di controllo e regolazione degli interessi e delle attività private e pubbliche (Goldsmith, 2001). Beninteso, fornire una definizione di *pubblico* potrebbe voler dire spalancare le porte che conducono in molteplici direzioni, quali il welfare state, i regimi democratici, le arene deliberative, le forme di *partnership*, il mondo dei servizi, le politiche sociali, le forme associazionistiche, le imprese sociali . . . Per analizzare la natura della partecipazione e dunque l'inclusione dei cittadini (applicata allo studio di caso) si fa riferimento al modello teorico proposto da Bifulco e de Leonardis (2002), il quale individua alcuni criteri che esprimono e qualificano ciò che è di interesse *pubblico*, al di là del soggetto erogatore e della materia trattata. Sinteticamente, l'attenzione nei confronti del pubblico declinato ai processi partecipativi, si focalizza sulle modalità attraverso le quali il percorso partecipativo genera processi di messa in visibilità, di generalizzazione e di riconoscimento di beni in comune. Pertanto le istituzioni dovrebbero avere la capacità di far emergere argomenti e questioni sociali, solitamente relegati alla sfera privata, consentendo sia una maggiore conoscenza sia un'effettiva partecipazione dei cittadini. Dunque anche le voci più deboli, solitamente escluse, dovrebbero entrare a far parte di questo processo di apprendimento collettivo. Il compito dei governi locali è quello di offrire spazi virtuali e/o fisici per favorire la partecipazione e la concertazione su

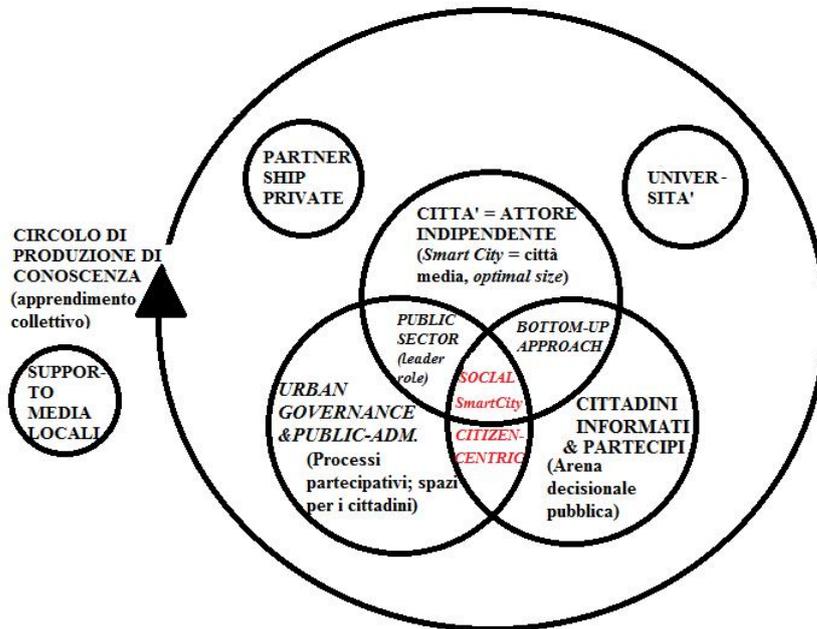
problematiche di interesse comune, riconoscendo in tali ‘pratiche’ un bene pubblico. La gestione della partecipazione è complessa e articolata, in essa è fondamentale definire le condizioni ottimali affinché tali processi risultino efficaci in termini di inclusione e rappresentanza concreta. La partecipazione può celare contraddizioni e ‘forme di tirannia’ (Vicari, 2005). Analizzare il coinvolgimento dei cittadini senza considerarlo forzatamente come tappa verso l’innovazione significa evitare di creare nuovi miti e di alimentare di conseguenza la retorica di taglio celebrativo. Come si comprende dallo studio di Aalborg, le forme di impegno politico e di partecipazione dei cittadini sono oggetto di diverse iniziative: audizioni cittadine (*public hearing*), referendum di iniziativa popolare, firme di petizioni. È bene ricordare che i meccanismi di coinvolgimento dei cittadini sono diventati la norma dei discorsi politici delle *smart cities*, nonostante la difficoltà imprescindibile di tradurre queste affermazioni in pratica.

Come si può pensare di trasformare la città in *smart city* senza che i cittadini ne siano direttamente coinvolti? L’obiettivo è verificare se nel contesto territoriale in analisi, vi sia realmente una modalità di *participatory governance* e come questa avvenga. Si fa particolare riferimento alla tipologia dei soggetti e all’oggetto della partecipazione, agli spazi nei quali quest’ultima avviene e agli strumenti utilizzati. In questi termini Aalborg rappresenta una ‘pratica buona’ a coinvolgere i cittadini e riconoscere l’importanza dell’attivazione del contesto locale e delle risorse insite in esso.

Aalborg è una città europea di medie dimensioni situata nella regione dello Jutland settentrionale; facendo parte dell’area scandinava la città possiede una lunga e importante tradizione nella pianificazione urbana la quale comprende tutti quei processi volti a migliorare il dialogo tra pubblica amministrazione e cittadini (Flyvbjerg, 1998). Il *Danish Planning System* tutela la partecipazione dei cittadini grazie alla regola delle *eight weeks hearing* in cui i cittadini sono chiamati a discutere gli interventi e i progetti urbanistici decisi dalle istituzioni locali. Numerosi sono i progetti culturali avviati nella città: *Nordkraft*, *House of Music* e *Utzon Center*, quest’ultimo rappresenta una delle iniziative più interessanti studiate sul campo. I pianificatori di Aalborg intervistati hanno dichiarato la volontà di allestire una mostra temporanea mirata a diffondere le nuove visioni urbane tentando così di includere i cittadini nella fase di progettazione. In questo luogo simbolico per la città viene presentato il *new municipal plan* e si chiede ai cittadini di esprimere desideri, visioni ed esperienze da ‘taggare’ su una grande mappa di Aalborg ponendo così l’accento di città come *bene comune*. Il dibattito pubblico che nascerà e i risultati raccolti dalla mostra saranno poi analizzati e indicizzati per lo sviluppo urbano futuro della città scandinava: questa è una delle molteplici pratiche volte a implementare la partecipazione dei cittadini, che sia essa dichiarata *smart* o non *smart*. Beninteso, il contesto danese presenta dei vantaggi connotati nel quadro normativo e politico da cui non si può prescindere, come esplicitato pocanzi.

Tuttavia quello che emerge dall’esperienza ancora in corso delle *smart cities* europee è la necessità di una politica per le città, per evitare approcci ‘slegati’ e poco applicativi. In accordo con Ciciotti (2013: 127), la linea d’azione attuata finora presenta debolezze in quanto agisce in modo parziale o settoriale, incapace dunque di riconoscere l’aspetto sistemico insito in questo fenomeno di *città intelligenti*. “Si tratta di operare secondo la logica dello sviluppo sostenibile dal punto di vista economico, sociale e ambientale,

Figura 1: La visione di Smart City citizen-centric.



Fonte: Elaborazione propria.

centrato su un modello di *governance bottom-up*" (*ibidem*).

In conclusione si vuole proporre una visione di città *smart* basata sulla letteratura e le ricerche esistenti, che tenga in considerazione i risultati tratti dal caso studio.

La conversione di una città in *smart city* è un percorso non privo di ostacoli; sono necessarie idee, capacità riconosciute, expertise e una nuova classe dirigente all'altezza della sfida, capace di darsi obiettivi sinergici tra loro e di ascoltare e interpretare i 'cangianti' bisogni dei cittadini. Solo in tal modo si avvieranno processi partecipativi effettivi. La città deve entrare a far parte dell'agenda quotidiana dei cittadini: la sostenibilità e la materia pubblica sono preziose ed esse devono trasformarsi in un desiderio e una convenienza per tutti.

## Riferimenti bibliografici

Bifulco L., de Leonardis (2002), Pratiche e retoriche dell'intermediazione amministrativa, in Battistelli, F. (ed.), La cultura delle amministrazioni pubbliche fra retorica e innovazione, Milano: Franco Angeli, 109-129.

Caragliu A., Del Bo C., Nijkamp P. (2009), Smart cities in Europe, 3rd Central European Conference in Regional Science, CERS: <ftp://zappa.uvu.vu.nl/20090048.pdf>, 45-59.

Ciciotti E. (2013), Il nuovo ruolo delle città in un periodo di cambiamenti strutturali, *EyesReg Giornale di Scienze Regionali*, 3, 6: 124-128.

Flyvbjerg B. (1998), *Rationality and Power. Democracy in practice*, Chicago: The University Chicago Press.

Giffinger R., Fertner C., Kramar H., Kalasek R., Pichler-Milanovi? N. (2007), *Smart cities - Ranking of European medium-sized cities*, Wien, online: [http://www.smartcities.eu/download/smart\\_cities\\_final\\_report.pdf](http://www.smartcities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf).

Goldsmith M. (2001), *Urban Governance*, in Paddison R. (ed.), *Handbook of Urban Studies*, London: Sage Publications, 325-334.

Vicari Haddock S. (2005), *La rigenerazione urbana: frammentazioni e integrazioni*, in Bifulco L. (ed.), *Le politiche sociali*, Roma: Carocci, 117-133.

# Capitale sociale, crescita economica e spazio

di

*Luciano Lavecchia*, Università degli Studi di Palermo

Fin dalle origini, l'economia si è interessata alle persone, ai loro valori e iterazioni. Già nel 1776 Adam Smith identificava nell'interesse egoistico degli individui il motore del benessere di una società, mentre Max Weber (1905) spiegava il differenziale di crescita tra Germania e Italia con la differente "coscienziosità" dei rispettivi lavoratori. Curiosamente, l'attribuzione del soprannome "scienza triste" risale ad uno scontro tra chi giustificava i bassi salari degli schiavi poiché "moralmente giusto" e i sostenitori di quella "triste scienza" che favoriva l'emancipazione e un salario determinato dall'incontro tra domanda e offerta (Dixon, 1999). Nel secondo dopoguerra il focus su valori è uscito dall'agenda degli economisti [1] per ritornarvi solo recentemente, sulla scia del "familismo amorale" di Banfield (1958) o dell'importanza del civismo enfatizzata da Putnam (1993). Diversi lavori empirici esaltano il ruolo della fiducia generalizzata come ingrediente fondamentale per facilitare le transazioni, l'importanza di una certa attitudine al lavoro, così come l'impatto dei propri valori su scelte quali fertilità, partecipazione al mondo del lavoro o interesse per la politica (per una rassegna, Lavecchia, 2014).

La copiosa letteratura empirica sul capitale sociale ha suscitato la rigorosa presa di posizione di Solow (1995), il quale osserva che non si può parlare di "capitale" senza una misura precisa e un chiaro processo di accumulazione/decurtazione.

All'osservazione sul processo di misurazione, Guiso, Sapienza e Zingales (2010) rispondono con un *refinement*, il capitale civico, definito come "*those persistent values and shared beliefs, which allow a group to overcome the free rider problem in the pursuit of socially valuable activities*".

Per quanto riguarda i meccanismi di creazione e trasmissione del capitale sociale, diversi lavori (Bisin e Verdier, 2001, Benabou e Tirole 2006, Guiso, Sapienza e Zingales, 2008) hanno modellizzato l'influenza sia dei genitori che del contesto esterno (c.d. "socializzazione"). In particolare, anche il luogo in cui si vive, si studia, contribuisce a creare quell'insieme di valori e credenze che accompagna ogni essere umano nelle sue scelte. Sfortunatamente la mancanza di dati appropriati, insieme a rilevanti problemi di identificazione (Blume et al., 2010) riducono il numero di studi empirici disponibili. Di seguito vediamo più nel dettaglio alcune problematiche connesse alla misurazione del capitale sociale.

## Misurare il capitale sociale

Un primo problema è connesso alla scelta del livello di osservazione spaziale più "opportuno": la formazione del capitale sociale è un fenomeno *place-based*[2], che avviene cioè in uno spazio fisico ben definito (la famiglia, la scuola, il quartiere, il proprio paese); segue la necessità di interrogarsi su quale sia la distanza massima oltre la quale tale influenza cessa. In letteratura questo problema è noto come *Modifiable Areal Unit Problem* (MAUP)

che fa riferimento a come cambiano i risultati a secondo del tipo di aggregazione spaziale considerata. Una volta identificato il livello più “adeguato” di analisi, sia il comune o lo Stato, le informazioni sulla prossimità/contiguità delle unità coinvolte nell’analisi saranno sintetizzate nella matrice di pesi spaziale  $W$ . Inoltre, con riferimento al carattere multidimensionale del capitale sociale, giova rilevare che sarebbero preferibili più misure, opportunamente combinate, rispetto a singole (e a volte discutibili) variabili. Accanto a queste considerazioni teoriche vi sono i limiti derivanti dalla disponibilità dei dati.

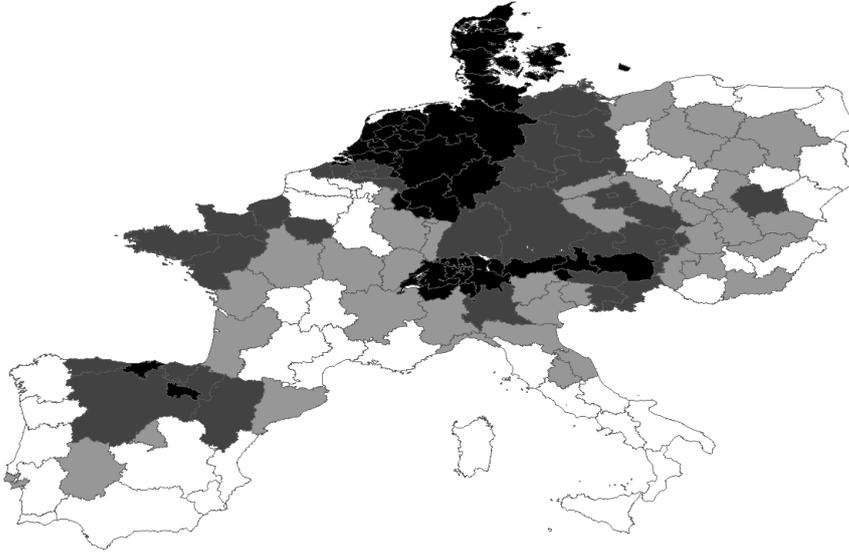
Una possibile tassonomia delle misure esistenti di capitale sociale prevede il confronto tra “*outcome-based*”, misure basate su indagine demoscopiche ed esperimenti. Le misure “*outcome-based*” hanno il pregio di serie storiche lunghe e rappresentatività spaziale a livelli molto disaggregati (e.g. città) ma c’è un forte rischio di endogeneità; ad esempio, l’elevata affluenza alle elezioni potrebbe essere segnale di capitale sociale come di altri fenomeni non osservabili (vedi la letteratura su *pork barrel politics*). Le misure demoscopiche misurano direttamente valori e credenze, spesso in maniera omogenea a livello internazionale; sfortunatamente questi dati sono disponibili al più da 30 anni, con frequenza pluriennale e, almeno inizialmente, non erano pensate per avere rappresentatività statistica a livello sub-nazionale. Gli esperimenti permettono una misurazione ancora più precisa, riducendo il rischio di distorsioni nella raccolta delle risposte, ma possono essere costosi e i risultati non sono comunque generalizzabili. In estrema sintesi, la scelta di una base dati non è neutrale rispetto agli obiettivi di ricerca.

## Il capitale sociale in Europa: un esercizio

A titolo di esempio, riportiamo i risultati di un’analisi condotta a livello europeo, che tiene conto della multidimensionalità del capitale sociale usando nove variabili[3], sintetizzate con la tecnica delle componenti principali (PCA). I dati sono aggregati seguendo la classificazione *Nomenclature of territorial units for statistics* (NUTS) proposta da Eurostat: 156 regioni per 16 paesi, tutte NUTS 2 (corrispondente alle regioni italiane), con l’eccezione della Germania ove il livello massimo di disaggregazione possibile per mantenere significatività statistica è NUTS 1. Assumendo il criterio di contiguità spaziale “*rook*” per la matrice  $W$ , e cioè che solo comunità regionali contigue possono influenzarsi, è possibile condurre un’analisi spaziale esplorativa (ESDA), calcolando gli indici di correlazione spaziale e testando l’esistenza di eventuali *clusters* di regioni con valori simili/dissimili.

In Figura 1 è possibile osservare la distribuzione per quartili della prima componente principale, che spiega da sola circa un terzo della variabilità totale, ove a colori più scuri corrispondono quartili più elevati della distribuzione: i paesi del Nord Europa hanno dotazioni di capitale sociale più elevate, così come la Svizzera e parti dell’Europa centrale. E’ da rilevare l’esistenza di una significativa variabilità all’interno di ogni paese: il focus sul livello nazionale avrebbe comportato la perdita di queste informazioni, quali ad esempio le note differenze tra Nord e Sud dell’Italia, ma anche le eterogeneità di Francia e Spagna. Si osservano inoltre gruppi di regioni con valori simili a ridosso dei confini nazionali, così come confermato dall’indice Global Moran’s  $I$  che è statisticamente significativo e positivo: regioni con elevata dotazione di capitale sociale hanno vicini simili, e viceversa. Un’ana-

Figura 1: Distribuzione misura multidimensionale capitale sociale



Nota: il bianco corrisponde al primo quartile della distribuzione; il nero all'ultimo quartile.

lisi degli indicatori di associazione spaziale a livello locale (LISA) conferma l'esistenza di *clusters* di regioni con valori simili.

Le evidenze fin qui riportate sono puramente descrittive e suggeriscono che in analisi dell'impatto economico del capitale sociale è opportuno considerare anche eventuali *spillover* spaziali. Partendo da un lavoro di Tabellini (2010) che si concentra su un campione molto simile, è possibile stimare il contributo alla crescita economica del capitale sociale tenendo conto, nelle varie specificazioni, di diverse problematiche, quali ad esempio il rischio di *reverse causality* tra crescita economica e capitale sociale, nonché un'eventuale misspecificazione derivante dall'omissione di variabili spaziali (Lavecchia, 2014). I risultati riportano un contributo sempre positivo e statisticamente significativo del capitale sociale, in particolare usando misure demoscopiche.

## Conclusioni

Lungi dall'essere chiuso, il dibattito sul capitale sociale pone delle sfide notevoli alla professione: appare ancora non chiaro il nesso di causalità tra crescita economica e valori anche se alcune prime risposte potrebbero arrivare dal contributo della neuro-economia (Haushofer e Fehr, 2014); dataset che riportino risposte abbinate di genitori e figli aiuterebbero a chiarire i meccanismi di trasmissione intergenerazionale, così come indagini *ad hoc* sulle reti di relazioni dei giovani promettono di chiarire le differenze tra *textitpeer effects* ed effetti contestuali. Il rapporto tra econometria spaziale e *textitsocial network* è ancora in fase di studio ma Durlauf (2010) suggerisce possibili convergenze. Oggi l'economia ha gli strumenti per ritornare alle sue origini di scienza sociale, con il rigore matematico e scientifico che ha conquistato negli ultimi decenni.

## Riferimenti bibliografici

- Adam S. (1776), *La ricchezza delle nazioni*, Utet, Milano.
- Benabou R., Tirole J. (2006), Belief in a just world and redistributive politics, *Quarterly Journal of Economics*, 121, 2: 699-746.
- Banfield E.C., *The moral basis of a backward society*, New York: free press.
- Bisin A., Verdier T. (2001), The Economics of Cultural Transmission and the Dynamics of Preferences , *Journal of Economic Theory*, 97, 298-319.
- Blume et al. (2010), Identification of Social Interactions, Institute for Advanced Studies, Economic series, 260.
- Dixon R. (1999), The Origin of the Term “Dismal Science” to Describe Economics, The University of Melbourne, Department of Economics, Working Papers Series 715.
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2008), Alfred Marshall Lecture - Social capital as good culture, *Journal of the European Economic Association*, 6, 2-3: 295-320.
- Guiso L., Sapienza P., Zingales L. (2010), Civic Capital as the Missing Link, Einaudi Institute for Economics and Finance (EIEF), EIEF Working Papers Series 1005.
- Yarrow G. (2009), The role of academia in public policy, Regulatory policy Institute, Working Paper, Oxford.
- Haushofer J., Fehr E. (2014), The Psychology and Neurobiology of Poverty, Revise-and-Resubmit, *Science*.
- Lavecchia L. (2014), Essays on social capital and space, Università degli Studi di Palermo, Department SEAS, PhD thesis.
- Manski C. F. (2000), Economic analysis of social interactions, *Journal of Economic Perspectives*, 14, 3: 115-136.
- Putnam R. (1993), *Making democracy work*, Princeton University Press.