

La Ricerca 2011: *Italia che c'è*

Relazione di base

*a cura di Alessandro Palanza **

Relazione di base per il Seminario del 3 dicembre 2009

1. Oggetto, finalità e metodo della ricerca 2010

- ❖ La ricerca per il 2010 costituisce un contributo alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia dalla specifica visuale di italiadecide, associazione per la qualità delle politiche pubbliche.
Intendiamo guardare alle fratture che attraversano il Paese e alle politiche pubbliche capaci di rafforzarne le reti che lo tengono unito legando lo sviluppo economico e civile alla unità nazionale.
La ricerca si muove nel solco di una delle principali conclusioni della ricerca del 2009 sulle infrastrutture di interesse nazionale che ha individuato nelle caratteristiche del territorio la maggiore difficoltà e, insieme, la maggiore ricchezza del paese: qualsiasi politica pubblica nazionale deve in primo luogo rapportarsi al territorio italiano sforzandosi di conoscerne tutta la complessità .
- ❖ La ricerca si concentrerà sull'Italia e il suo territorio come concretamente è, nei suoi aspetti geografici, economici, sociali, istituzionali.
Lasciemo sullo sfondo quindi i punti di vista, pur rilevanti, di carattere storico politico sull'idea della nazione italiana o quelli legati alla identità culturale e linguistica collettiva. Ci concentreremo, invece, sui dati strutturali del territorio che comprendono, da un lato, le grandi fratture di ordine territoriale, economico, sociale che continuano a dividere il paese e, dall'altro, le grandi reti materiali, economico-finanziarie e istituzionali che svolgono una funzione di unificazione nazionale.

* Direttore Scientifico di italiadecide

- ❖ Per “rete” intendiamo, ai fini di questa ricerca, le istituzioni e le strutture caratterizzate dalla esistenza di centri o vertici nazionali e di sedi periferiche che attraversano o si distribuiscono sull'intero territorio nazionale (vedi in proposito l'allegato a cura di Paolo Urbani).

Distinguiamo tre tipi di reti:

- a) materiali (logistica, trasporti, telecomunicazioni, produzione e distribuzione dell'energia);
 - b) economico-finanziarie (sistema delle imprese, sistema creditizio e finanziario, ivi comprese le poste);
 - c) politico-istituzionali (Comuni, Province, Regioni, Stato, Magistrature, Autorità indipendenti, scuola, sistema di welfare).
- ❖ Si assume l'analisi del territorio come chiave interpretativa della realtà italiana in quanto gli aspetti territoriali hanno in Italia notevole influenza nel determinare le caratteristiche della struttura economica e sociale per motivi legati a condizioni storiche geografiche fortemente differenziate nelle diverse parti del territorio nazionale. La componente locale e civica dell'identità nazionale è una delle correnti sotterranee profonde che contribuiscono a spiegare il modo in cui si sono evolute e si stanno sviluppando tuttora la società e l'economia del nostro Paese. Le analisi condotte a scala locale consentono di cogliere meglio l'articolazione dei problemi legati alla *performance* delle imprese e alle caratteristiche del mercato del lavoro durante la fase recessiva. Permettono, inoltre, di fare il punto sulle aree di forza e di debolezza di un “modello” produttivo e sociale profondamente radicato localmente. In questa chiave di lettura, il territorio non rappresenta una dimensione astratta, uno spazio geografico, ma fa riferimento a un insieme di elementi concreti (anche se non sempre tangibili), a un “sistema” di risorse localizzate: attività produttive, ma anche competenze, tradizioni, *know-how*, elementi culturali e “valori” che definiscono le identità locali, regole e pratiche che compongono un modello di *governance*. La dimensione territoriale, inoltre, va al di là delle considerazioni strettamente economiche, e costituisce il naturale momento di raccordo con quelle demografiche e sociali (vedi su questi aspetti l'allegato a cura di Giovanni Barbieri).

A partire dalla conoscenza del territorio come sistema integrato, si possono ordinare nello spazio e nel tempo le politiche pubbliche prioritarie che, nella presente fase storica, costituiscono la risposta che il paese deve dare per interpretarsi e costituirsi come sistema (sistema

paese). La natura strutturale delle politiche così messe a fuoco chiama in gioco immediatamente le valutazioni relative alla capacità delle sedi e delle procedure decisionali di dare risposte in base a una conoscenza analitica e integrata dei territori.

- ❖ A partire dall'analisi del territorio secondo una impostazione prevalentemente geografica, si vuole verificare se, come e quanto il sistema politico istituzionale (organi costituzionali di vertice, autonomie territoriali, organizzazione della pubblica amministrazione, distribuzione delle risorse fra centro e periferia) sia condizionato da questi fattori e come possa essere adeguato per esprimere forme di unificazione, rappresentanza e di governo del territorio italiano corrispondenti ai caratteri indicati al punto precedente.
- ❖ Sul piano interno vanno valutati i campi di forza che operano sul territorio nell'intreccio tra fattori istituzionali e fattori socioeconomici, nonché nel rapporto tra legalità e illegalità.
- ❖ Sul piano internazionale si guarda alla posizione dell'Italia, all'interno di due cornici che coincidono solo parzialmente tra loro, quella europea e quella mediterranea. Tale posizione, in uno scenario positivo, potrebbe riportare nel prossimo futuro l'Italia a essere uno snodo degli equilibri geopolitici dell'area geografica in cui è collocata. Al contrario, in uno scenario negativo, potrebbe accentuarsi il carattere periferico, soprattutto per quell'insieme di sistemi territoriali e urbani meridionali non sufficientemente integrati tra di loro e nell'area geopolitica di riferimento.

2. Il Seminario del 3 dicembre

- ❖ La ricerca 2011 si avvia con lo svolgimento di un seminario riservato con la partecipazione di autorevoli personalità rappresentative di istituzioni, imprese e parti sociali di rilievo nazionale, secondo il metodo messo a punto da italiadecide nel corso della ricerca sulle infrastrutture di interesse nazionale. Lo scorso anno questa modalità fu adottata per la discussione del Rapporto intermedio a metà strada nello svolgimento della ricerca. Quest'anno invece il seminario costituisce un atto iniziale proprio per sottolineare la continuità che lega la ricerca svolta con quella da svolgere e con i materiali raccolti in quella sede nonché per ribadire il legame con la stessa platea di interlocutori che sono stati i protagonisti della elaborazione e

del dibattito nel corso della ricerca dello scorso anno. La base conoscitiva per l'avvio della discussione è costituita dalle relazioni predisposte da quattro esperti Giovanni Barbieri¹, Aldo Bonomi², Attilio Celant³ e Paolo Urbani⁴ su altrettanti profili strutturali del territorio italiano (i più significativi indici statistici, le piattaforme produttive, la conformazione geografica e la logistica, le reti istituzionali). Tali relazioni sono allegate alla presente nota (per una sintesi vedi il punto 4 – il testo integrale della relazione Celant sarà inviato nei prossimi giorni). Al Seminario iniziale seguiranno audizioni e incontri mirati e circoscritti a singoli aspetti per approfondire i temi emersi nella discussione collettiva dopo una loro prima rielaborazione.

- ❖ Si adotta quindi lo stesso metodo di lavoro e di indagine messo a punto lo scorso anno con variazioni minori in ordine alla successione delle fasi. Il seminario del 3 dicembre si concentra sul territorio come base di conoscenza del paese. A tal fine si utilizzano due chiavi interpretative per una lettura dinamica e articolata della realtà del nostro paese. La prima chiave fa riferimento alle città, in cui si registra la maggiore concentrazione di attività e di relazioni e alle piattaforme economico-produttive in cui le maggiori aree urbane si collocano (vedi la relazione allegata a cura di Bonomi). La seconda chiave fa riferimento alle “reti” intese come organizzazioni di diversi tipi che concretamente concorrono ad organizzare l'intero territorio nazionale in forma unitaria.
- ❖ Per quanto riguarda le **reti materiali**, le relative problematiche si presentano in modo assai differenziato per ciascun tipo di rete in ordine agli assetti istituzionali e alla regolazione (presenza di authorities, separazione fra gestione della rete e gestione del servizio, ecc.), alla garanzia del servizio universale e quindi al rapporto fra Stato e mercato, alla partecipazione pubblica, ai processi di privatizzazione-liberalizzazione, alle esigenze di potenziamento o adeguamento delle reti quale fattore strategico di sviluppo del sistema paese. A questo fine sembra mancare soprattutto la impostazione di una visione unitaria e strategica che realizzi una politica nazionale a favore dell'interconnessione e dell'intermodalità tra le diverse

¹ Istat - Direttore Centrale per le esigenze degli utilizzatori integrazione e territorio.

² Direttore Consorzio A.A.STER

³ Professore ordinario di Geografia Economica – Preside della Facoltà di Economia - Università degli Studi di Roma “La Sapienza”. – Consigliere della Società Geografica Italiana

⁴ Professore ordinario di diritto amministrativo - Università di Chieti-Pescara

reti in modo da integrare sistematicamente aspetti locali e nazionali (vedi su questi aspetti l'allegato a cura di Celant).

- ❖ Per quanto riguarda le **reti economico-finanziarie**, accanto alle poche grandi imprese e alle imprese che operano su tutto il territorio nazionale, il sistema produttivo italiano continua a distinguersi per la netta prevalenza di imprese di piccola e media dimensione. Nelle esperienze più avanzate tali imprese hanno cercato di rimediare alla indisponibilità di adeguate economie di scala organizzandosi in forme originali facendo rete nel territorio e dando luogo a fenomeni di interazione complessa con esso secondo la logica dei distretti industriali. Questa organizzazione è stata in parte assecondata dal forte radicamento nel territorio che tuttora contraddistingue il sistema creditizio italiano, rispetto a quelli di altri Paesi di analoghe dimensioni. Questa logica si evolve oggi in una lettura del territorio italiano sulla base di alcune grandi piattaforme (si veda l'allegato a cura di Bonomi). La validità di tale modello per continuare ad assicurare un futuro di sviluppo al paese è tuttavia oggi al centro della discussione, rispetto alla pressione della competizione nazionale e alle difficoltà che questo reticolo produttivo incontra a sviluppare pienamente le possibili sinergie.
- ❖ Per quanto riguarda le **reti istituzionali**, esse ancora faticano a trovare un equilibrio, da un lato, fra vecchi modelli centralisti e quelli nuovi richiesti dalla sviluppo in senso autonomistico dei poteri pubblici; dall'altro fra i moduli flessibili richiesti dalle attività di governo per progetto e assetti stabili di *governance* in un ordinamento che si è fatto multilivello (si veda in proposito l'allegato a cura di Urbani).

3. Le questioni da discutere nel seminario del 3 dicembre

Sulla base della analisi svolta , si indicano le questioni utili a definire i temi specifici da approfondire nel seminario: il territorio e le tre tipologie di rete (**materiali, economico-finanziarie e istituzionali**) che secondo la nostra ipotesi di partenza lo organizzano e lo unificano.

Il primo ordine di questioni da rivolgere ai partecipanti del seminario riguarda il loro rapporto con il territorio. Scopo della consultazione è comporre, dai contributi che deriveranno dai singoli interventi, un quadro dei diversi modi utilizzati dagli enti o dalle reti rappresentati nel seminario per la organizzazione delle loro relazioni sul territorio verso l'ambito locale e verso l'ambito nazionale. A tal fine ci si propone di verificare come diversi criteri politici, istituzionali, amministrativi o aziendali si rapportino con le caratteristiche del territorio, ed in particolare con le fratture e le linee di connessione che lo attraversano.

Il secondo ordine di questioni riguarda le reti materiali, economico-finanziarie e istituzionali che coprono l'intero territorio e che ne costituiscono la principale infrastruttura unitaria. L'unitarietà delle reti convive tuttavia con carenze, in qualche caso assai vistose, e gravi discontinuità. Se è vero che una certa graduazione nella dotazione di reti è pressoché inevitabile e può giustificarsi alla luce del carattere estremamente diversificato del nostro territorio e della diversa domanda di servizi che si concentra prevalentemente nelle aree urbane, è altrettanto vero che emergono oggi differenze talmente vistose da mettere seriamente in discussione lo stesso modello unitario del paese e la possibilità di garantire l'indispensabile omogeneità dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali. Al riguardo il seminario si propone di fare emergere quali sono le strozzature più gravi cui deve essere posto rimedio a favore di un maggiore equilibrio della intera comunità nazionale.

Ai partecipanti al seminario si chiede pertanto di concentrare il loro intervento, in relazione alle priorità derivanti dalle rispettive collocazioni, su uno dei seguenti aspetti:

- Quali sono gli strumenti di conoscenza e di governo del territorio?
- Quale contributo viene dato dall'istituzione rappresentata alla costruzione del sistema paese e al superamento delle principali fratture che oggi dividono l'Italia dal punto di vista della qualità della vita, della mobilità, del tasso di legalità, delle opportunità di lavoro e di reddito, della coesione sociale?
- Quali sono le politiche pubbliche nazionali e gli strumenti di governo che possono contribuire a sostenere lo sviluppo del territorio di riferimento e il suo collegamento con il resto del paese?
- Dal punto di vista della coesione sociale, della partecipazione ovvero della qualità dei luoghi di vita e di lavoro, quali sono i modelli amministrativi e di governo che si sono rivelati più efficaci?

Per le Reti :

- Quali sono le strategie sviluppate per creare sinergie e coordinamenti con diversi tipi di rete in una visione di politica nazionale?
- Quali interventi sono mirati a connettere le diverse piattaforme urbane e produttive italiane in modo che esse interagiscano come sistema paese?
- Quale può essere il contributo dei poteri pubblici ad una politica nazionale che abbia al centro la questione dei raccordi e della riduzione delle eccessive differenze tra le diverse parti del territorio nazionale?
- Quali soluzioni originali possono essere messe in campo per rimediare alle più gravi disparità e carenze fino ai casi di totale esclusione di intere aree o categorie di cittadini?
- In ambito locale, quali sono gli esempi virtuosi che hanno visto in Italia i poteri pubblici, le autonomie funzionali (Università, Camere di commercio ecc.) e i privati cooperare per favorire l'unificazione delle reti (materiali, immateriali e culturali) a vantaggio della competitività delle aree urbane e del loro raccordo ad una visione nazionale?

4. Basi metodologiche e conoscitive per la discussione

Come già precisato al paragrafo 2, la base conoscitiva per la elaborazione di questa nota e la impostazione della discussione è costituita dalle relazioni allegare, predisposte da quattro esperti: Giovanni Barbieri, Aldo Bonomi, Attilio Celant e Paolo Urbani su altrettanti profili strutturali del territorio

italiano (i più significativi indici economico-statistici, le piattaforme produttive, la conformazione geografica e la logistica, le reti istituzionali). Si riporta qui di seguito una sintetica descrizione dei contenuti di ciascun contributo.

Un'analisi statistica del territorio *(a cura di G.A. Barbieri)*

L'evoluzione della geografia produttiva del paese viene seguita attraverso l'analisi di dati statistici relativi alla redditività, alle dimensioni, alla distribuzione sul territorio delle imprese italiane e ai flussi migratori. Si analizzano al riguardo i modelli locali, con particolare riferimento ai distretti industriali, che presentano oggi alcune difficoltà nel confronto competitivo globale. Emerge invece il ruolo delle città quali centri propulsivi, non privi però di criticità legate all'eccessivo consumo del suolo e alla congestione. Infine, si sostiene che gli assetti produttivi e sociali del paese sono profondamente radicati nei diversi territori e che il dualismo territoriale continua a rappresentarne uno dei caratteri di fondo.

Le piattaforme produttive *(a cura di Aldo Bonomi)*

Si ricorre al modello interpretativo della piattaforma produttiva per fare emergere da un lato le vocazioni competitive delle diverse componenti del territorio italiano, dall'altro quei fenomeni spontanei (in molti casi già in atto, in altri solo auspicati) di convergenza degli attori locali verso obiettivi strategici comuni. Data la centralità che – in questo quadro interpretativo – assumono le funzioni strategiche, la scala di piattaforma non può che essere quella dell'area vasta: il territorio nazionale viene così articolato in 17 aree.

Analisi geografica e logistica *(a cura di Attilio Celant)*

Nella nota viene offerta una veduta d'insieme dei principali fattori di continuità e di discontinuità funzionale del territorio italiano, che viene valutato nel contesto europeo con particolare riferimento alle reti delle piattaforme logistiche e dei corridoi. La vocazione dell'Italia e in particolare del Mezzogiorno a costituire un "ponte" naturale con le economie dei paesi del Nordafrica e del Vicino e Medio Oriente potrà realizzarsi a condizione che il sistema esprima capacità strategiche che ad oggi risultano carenti o assenti. Le difficoltà della rete italiana – per proprie carenze strutturali – a operare secondo criteri intermodali e a intercettare i flussi di merci da e verso i Balcani rappresenta un rischio di marginalizzazione non solo del Mezzogiorno, ma di declassamento dell'intero paese.

Le reti istituzionali (*a cura di Paolo Urbani*)

L'esercizio di funzioni amministrative che possono avere effetti rilevanti in termini di unificazione territoriale (tutela dell'ambiente, infrastrutture, energia, sicurezza, trasporti, logistica, comunicazioni) si realizza necessariamente attraverso il raccordo e la cooperazione fra centro e autonomie. I modelli di riferimento di tali forme di raccordo sono sostanzialmente o quello dinamico e temporaneo del "governo di progetto" (che ricorre in alcune figure normative già consolidate nel nostro ordinamento) o quello di origine europea, ma ancora non radicato nell'esperienza amministrativa italiana, della "governance di funzioni", basato su accordi intergovernamentali preventivi e tendenzialmente stabili. E' auspicabile che una combinazione dei due modelli entri in gioco nel perseguimento dello sviluppo delle reti materiali e immateriali, quale *asset* strategico del sistema paese. L'analisi delle altre reti istituzionali, quelle che operano in campo amministrativo e giurisdizionale è rinviato a successivi approfondimenti.