

La questione settentrionale: una lettura in chiave economico territoriale

di Alberto Bramanti

Indice

1. Introduzione	PP. 03
2. Tre nodi da sciogliere e tre principi ispiratori: una guida alla lettura	» 07
3. La fine dello sviluppo spontaneo	» 10
4. Fare impresa e fare sviluppo nel nuovo millennio	» 15
5. La competizione di sistema: beni pubblici territoriali di qualità	» 19
5.1 Servizi pubblici e servizi per le imprese	» 22
5.2 Dimensionamento ed efficienza delle reti infrastrutturali	» 25
5.3 Una <i>governance</i> multilivello	» 31
5.3.1 <i>La governance lombarda: valorizzare società civile e business community</i>	» 33
5.4 Grande Fiera ed Expò 2015, ovvero il gioco di squadra	» 35
5.4.1 <i>Progettazione e realizzazione della “grande Fiera”</i>	» 35
5.4.2 <i>Il percorso di candidatura dell’Expò</i>	» 38
6. Le risposte del sistema: quali principi ispiratori?	» 42
6.1 Il capitale relazionale	» 42
6.2 La sussidiarietà orizzontale e verticale	» 45
6.3 Verso il federalismo fiscale	» 48
7. Cosa chiedere allo Stato, cosa chiedere alle regioni del Nord	» 55
Riferimenti bibliografici	» 59

ALBERTO BRAMANTI — Professore Associato di Economia Applicata presso il Dipartimento di Analisi Istituzionale e Management Pubblico (DAIMAP) dell’Università L. Bocconi di Milano e responsabile dell’area Economia Regionale del CERTeT (Centro di Economia Regionale, Trasporti e Turismo) della medesima Facoltà.

Si è occupato e si occupa di: Modelli di sviluppo e analisi territoriale; Politiche regionali, analisi delle “governance structures” e valutazione; Strumenti di analisi e metodologie quantitative; ICTs e competitività dei territori; Economia urbana e dei servizi.

La questione settentrionale: una lettura in chiave economico territoriale

di *Alberto Bramanti*

Professore Associato di Economia Applicata. *Dipartimento di “Analisi Istituzionale e Management Pubblico” (DAIMAP), Università L. Bocconi, Milano.*

Via Roentgen, 1 — 20136 MILANO

alberto.bramanti@unibocconi.it

*«La prima vittima di un'imposizione fiscale ottusa è
sempre stata la libertà, e le vittime successive il be-
nessere e la forza di una nazione»*

(John Adams, II Presidente degli Stati Uniti)

«Piuttost che nigot, l'è mej piuttost!»
(vecchio adagio popolare)

1. Introduzione

Una questione settentrionale esiste ormai da parecchio, almeno dai tempi di Beccaria e Verri quando – era il 1770 – una certa rivalità tra Milano e Roma veniva percepita con nettezza e segnalata dai due intellettuali milanesi (Bartolini, 2006). Questa diversità, questa “linea gotica” (Bigatti, Meriggi, 2007) sembra un carattere strutturale che accompagna tutto lo sviluppo economico-industriale del Nord e che semmai fatica a trovare una “rappresentazione politica”. Il Risorgimento italiano, da questo punto di vista, fu innanzitutto un processo di rivolta autonomista dal dominio straniero prima ancora che la realizzazione dell'unificazione nazionale e si giocò eminentemente al Nord avendo come protagonisti soprattutto i settentrionali. Anche sul piano simbolico:

«Furono le insurrezioni di Milano e di Venezia ad esprimere nel modo più intenso quel motivo dell'indipendenza e dell'emancipazione dallo straniero che rappresentò il principale presupposto emozionale per l'unificazione nazionale.» (Bigatti, Meriggi, 2007: 19).

La questione settentrionale è dunque un mare sotterraneo, un fiume carsico che affiora sempre in occasione di alcuni appuntamenti della storia per poi tornarsene, fino ad ora, in buon ordine lontano dai riflettori fino alla successiva occasione. Non stupisce pertanto che, ancora una volta, sia rimbalzata prepotentemente agli onori delle cronache¹, e all'attenzione della “politica alta”, in seguito ai risultati delle ultime elezioni politiche italiane (aprile 2008).

¹Un indicatore indiretto della centralità del tema è certamente rintracciabile anche in Internet. La ricerca “la questione settentrionale” in Google consegna (giugno 2008) ben 856 articoli, interventi e riflessioni, a testimonianza di una percezione diffusa e crescente sull'esistenza e la rilevanza della stessa.

Ma dove nasce? (Brancati, 1995) e che cosa chiede al Paese? (Esposito, 2003; Berta, 2007). Perché oggi è divenuta più urgente (Amendola *et al.*, 2005; CISS, 2007; Salvati, 2008) e forse ineludibile? (il condizionale è d'obbligo perché l'Italia ha una capacità tutta sua, quasi infinita, di digerire e mettere a tacere qualsiasi emergenza).

Una questione settentrionale esiste, ed è oggi seria più che mai, per la concomitanza di due elementi, entrambi strutturali, che modificano definitivamente il modo di guardare allo sviluppo del nostro Paese (Pichierri, 2005; Trigilia, 2005).

Da un lato, si è chiusa, ormai da tempo, un'epoca: quella dello *sviluppo spontaneo* che ha segnato positivamente i ruggenti anni '60 e una buona parte degli anni '80 (Perulli, 1998; Bramanti, 1999; Becattini, 2002; Trigilia, 2005). Dall'altro, esiste oggi un'emergenza crescita a livello micro e macro-economico (Onida, 2004): l'Italia cresce meno degli altri grandi Paesi europei² e, quel che è peggio, la debolezza della crescita si è già trasformata in maggiore povertà per i cittadini (ISTAT, 2008)³. La questione settentrionale, dunque, è economica⁴ – come rimettere in moto lo sviluppo del Paese, a partire dal Nord – prima che politica, o meglio è pre-politica: il Nord potrebbe votare chiunque lo convinca di essere in grado di offrire ciò che serve, ma non si fida della sinistra⁵:

²Tra il 2000 e il 2005 l'Italia è cresciuta ad un ritmo di appena lo 0,6%, contro l'1,4% dell'Eurozona. Nello stesso periodo la produttività del lavoro – misurata attraverso variazioni medie annue del PIL per ora lavorata – mostra segni di sofferenza: variazione dello 0,3% in Italia, contro lo 0,8% in Spagna, l'1,3% in Germania e l'1,5% in Francia (Ricolfi, 2007). Inoltre, la produttività ha registrato andamenti negativi in tutti i settori eccetto l'agricoltura e peggiori in quelli – come le attività finanziarie e i servizi alle imprese – che sono cresciuti maggiormente e che spiegano oltre metà (53%) della crescita del PIL (ISTAT, 2008).

Le previsioni dell'OCSE (2008) nell'ultimo *Economic Outlook* (n. 83) segnalano una situazione ancora tendenzialmente preoccupante con un tasso di crescita complessivo dei 30 Paesi OCSE dell'1,8% per il 2008 e dell'1,7% l'anno seguente e una situazione italiana decisamente peggiore – 0,5% (2008) e 0,9% (2009) – rispetto alle previsioni per l'Eurozona.

³Il 20% delle famiglie italiane con i redditi più bassi percepisce circa l'8% del reddito totale e vi si concentra l'80% delle famiglie in cui *non sono* presenti percettori di redditi da lavoro o da pensione. Il 50% delle famiglie ha guadagnato, nel 2005, meno di 1.900 euro al mese (ISTAT, 2008).

⁴Le tre grandi regioni del Nord – Lombardia, Veneto e Piemonte – contano 18 milioni di abitanti, 2 milioni di imprese che producono il 38% del PIL nazionale e il 53% dell'export italiano. Le 6 province della pedemontana lombarda – Varese, Como, Lecco, Sondrio, Bergamo e Brescia – producono da sole un saldo attivo della bilancia commerciale di oltre 10 miliardi di euro.

Si può discutere se l'Emilia Romagna debba o meno essere inglobata nel Nord: «*Forse soltanto gli istituti di statistica continuano a inscrivere l'Emilia Romagna nel Nord Italia. Sul piano percettivo, in quella mappa mentale che ciascuno di noi si è formato del paese, in termini geografici e soprattutto culturali, l'Emilia può rappresentare al massimo un'isola, un'entità a sé stante, se non proprio una propaggine estrema del Centro: per molti aspetti e per molti osservatori comuni il confine del Nord è rappresentato simbolicamente dal Po, e il discrimine fisico dell'Appennino tosco-emiliano configura tutt'al più un accidente orografico.*» (Berselli, 2007: 43).

⁵E come gli si potrebbe dare torto! Rosa Mulè (2007) nel suo bel libro *Dentro i DS* spiega come gran parte della base sia ancora fortemente influenzata dai miti della tradizione marxista: «*Un iscritto su due è contrario alla riduzione della spesa pubblica; il 44% non*

«Il popolo delle partite iva e dei piccoli imprenditori ha temuto ancor di più il blocco sociale (sindacati, parastato, mondo intellettuale, cooperative eccetera) che domina la sinistra. Così hanno rivotato a destra (2006), quasi per sottrazione.» (Alfieri, 2008: 14).

Il presente capitolo sviluppa e argomenta questa tesi – una questione settentrionale esiste ed è ineludibile – dal punto di vista dell'economia, e dell'economia territoriale in modo specifico⁶ (Bramanti, Senn, 1992).

Finché il Nord cresceva, cresceva il Paese: più ricchezza e più benessere per tutti, anche grazie a robuste politiche di redistribuzione sostenute dalla finanza pubblica⁷; e il Nord per molti anni è cresciuto secondo un modello di sviluppo spontaneo (che ha creato anche non pochi guasti al territorio ed alcuni nodi oggi sono venuti al pettine) senza il supporto della “grande politica”, senza richiedere attenzioni particolari, dal momento che la politica locale – la “piccola politica” – era sufficiente per gestire l'ordinaria amministrazione.

Non che alcuni interventi macroeconomici non abbiamo fatto bene al sistema produttivo del Nord, semplicemente erano rivolti al Paese, spesso richiesti dalle grandi centrali di potere (Confindustria, Banca d'Italia, Triplice sindacale) o voluti dalla “politica alta” (Rossi, 2007), indirizzati al Paese nel suo insieme anche se a beneficiarne erano i territori a sviluppo più avanzato: dalla politica del tasso di cambio con le molte svalutazioni competitive⁸ alla stagione della fermezza nella gestione della moneta⁹, dall'apertura dei mer-

crede che aumentare le tasse sia un disincentivo a lavorare e produrre; il 50% crede che lo stato non dovrebbe privatizzare le imprese che possiede; mentre il 62% dei delegati al congresso nazionale DS del 2000 pensa ancora che l'essenza del capitalismo rimane lo sfruttamento dell'uomo sull'uomo. Un dato che sale al 74% tra gli iscritti totali.»

⁶Esistono molti pregevoli contributi che affrontano questo tema dal punto di vista politico (Diamanti, 1993; Alfieri, 2008), o sociologico (Trigilia, 2005; Bonomi, 2007; Cartocci, 2007) o, ancora, in chiave storica (Colli, 2002; Berta, 2007). Di questi, come di molti altri autori si è tenuto conto nelle argomentazioni esposte dal momento che economia, società e politica sono inestricabilmente collegate.

⁷In Calabria più del 90% del PIL è intermediato dallo Stato; nel Nord tale quota scende a un 20%-25%, una dimensione fisiologica che serve per erogare i beni pubblici fondamentali ma sulla quale occorre ancora vigilare in termini di qualità e di efficienza. Si tratta della spesa pubblica minimale, o residuale, ciò che resta della spesa corrente primaria (cioè al netto degli interessi sul debito) detratta la spesa sociale: difesa, sicurezza, giustizia, burocrazia, ambiente. Come giustamente osserva Luca Ricolfi tale spesa: *«Sembra diventata una “variabile indipendente”, del tutto indifferente alle traversie del ciclo economico e agli squilibri di bilancio. Di conseguenza la sua incidenza sul PIL decresce quando il prodotto cresce a un ritmo superiore al 2%, e cresce quando – come è sempre successo nella XIV legislatura – il prodotto aumenta a un ritmo inferiore al 2%.»* (Ricolfi, 2007: 42).

⁸La lira ha fatto parte dello SME tra il 1979 e il 1992. Le ultime, rilevanti svalutazioni si collocano proprio a ridosso dall'abbandono dello SME. Tra il 1991 e il 1995 la lira perde un terzo del suo valore esterno, cioè della quotazione media sul mercato dei cambi.

⁹In particolare, si fa qui riferimento al “divorzio” tra Banca d'Italia e Tesoro. Nel 1981 la Banca d'Italia abbandona la pratica di acquisto dei BOT invenduti alle aste del Tesoro. Nella prima metà degli anni '80, inoltre, la Banca d'Italia compensa solo parzialmente il differenziale di inflazione (allora particolarmente elevato) attraverso svalutazioni competitive del tasso di cambio.

cati finanziari¹⁰ all'adesione ai parametri di Maastricht, fino all'ingresso nell'Euro¹¹.

Oggi il Nord cresce poco (e l'Italia non cresce¹²) perché paga troppe tasse¹³ e perché il modello di crescita si è strutturalmente modificato, crescere è più complesso – richiede più energie e più risorse che non nella precedente stagione; in particolare, richiede: *i*) beni pubblici di qualità; *ii*) una forte alleanza pubblico–privato, mercato e regole; *iii*) più elevata produttività privata; *iv*) efficienza nei servizi pubblici.

Ovviamente, non è che il Nord sia completamente bloccato¹⁴, segnali po-

¹⁰ «Nell'arco di cinque anni, dal 1986 al 1990, il blocco [persistente dei capitali italiani] viene totalmente smantellato. La liberalizzazione va di pari passo con decisi progressi del mercato finanziario negli strumenti e nelle strutture. (...) Le conseguenze della rimozione dei vincoli valutari sui movimenti di capitale smentiscono a posteriori i timori della vigilia (...). Il risultato non è infatti un deflusso netto di fondi all'estero, ma il suo contrario. Nel quinquennio 1986-1990 affluiscono in Italia capitali esteri per 160 mila miliardi di lire, mentre i deflussi di capitali italiani si limitano nel periodo a 40 mila miliardi.» (Rossi, 2007: 72-73).

¹¹ «Possiamo oggi (2007) dire con sguardo retrospettivo che, negli anni finora trascorsi nel regime di politica monetaria comune, l'area dell'euro e l'Italia hanno beneficiato di livelli dei tassi di interesse bassi quali non si vedevano dagli anni Cinquanta. La forza e la stabilità della moneta comune hanno tolto al tema dell'inflazione la drammaticità che lo aveva caratterizzato per trent'anni. Ma queste elementari considerazioni sono quasi assenti dal dibattito mediatico intorno alla circolazione dei nuovi biglietti e monete.» (Rossi, 2007: 114).

¹² L'Italia non cresce per tutte quelle ragioni che contribuiscono a tracciarne un quadro strutturale a dir poco preoccupante: «Abbiamo il terzo debito pubblico del mondo (dopo USA e Giappone) e – insieme alla Grecia – il peggiore rapporto debito/PIL fra i 25 Paesi dell'Europa allargata. Una popolazione che compie il passaggio dalla famiglia al lavoro sempre più tardi e il passaggio dal lavoro alla pensione sempre più presto. Un tasso di fecondità fra i più bassi del mondo sviluppato. Un sistema pensionistico (ancora) generoso con gli adulti di oggi, e destinato a diventare avarissimo con i loro figli. Un tasso di occupazione fra i più bassi d'Europa, dovuto soprattutto all'esclusione dal mercato del lavoro di donne, giovani, anziani. Una permanente frattura fra occupati forti e deboli, fra garantiti e non garantiti. Un sistema scolastico secondario (scuole medie inferiori e superiori) fra i peggiori dell'OCSE. Una classe dirigente vecchissima e un ricambio generazionale bassissimo. L'evasione fiscale e contributiva più alta d'Europa. Infine, siamo l'unico Paese dell'Occidente sviluppato in cui oltre un quarto del territorio è economicamente e militarmente controllato dalla criminalità organizzata.» (Ricolfi, 2007: 58).

¹³ Il prelievo fiscale è oltre il 42% del PIL, nel 2007 ha superato il 43%, le amministrazioni pubbliche assorbono oltre il 46% del PIL e la spesa pubblica nel suo complesso è oltre il 50% del PIL (Giannino, 2007). La Cgia di Mestre ha chiarito la pressione tributaria locale nel 2005 di tutti i capoluoghi italiani sommando le imposte locali dovute ai Comuni, alle Province e alle Regioni. Milano e i capoluoghi della Lombardia sono quelli a più elevato prelievo (Milano 2.082 euro a testa di pressione tributaria locale); seguono i capoluoghi piemontesi con Torino in testa (1.727 euro pro-capite); il Veneto con Treviso capolista (1.685 euro); l'Emilia Romagna con Bologna che guida la classifica regionale (1.933 euro), (CGIA Mestre, Ufficio Studi, 2007).

¹⁴ Ad inizio 2006 il totale dei finanziamenti bancari all'economia lombarda aveva toccato i 370 miliardi di euro (1,25 volte il PIL regionale), con un aumento del 7,6% sullo stesso mese dell'anno precedente. Considerando il peso dell'economia lombarda sul totale nazionale quasi tutta la recente, ancorché debole, ripresa economica nazionale è in realtà una ripresa lombarda, perseguita dagli imprenditori lombardi – 808 mila e 500 imprese al dicem-

sitivi provengono sia dalle performance aziendali – circa un quarto delle imprese è “virtuoso” (Coltorti, 2005) e raggiunge livelli di produttività e redditività superiori alla media, con un addensamento geografico nel Nord-Est – sia dall’export commerciale. Se a livello assoluto l’Italia registra una continua erosione della propria quota sul commercio mondiale è pur vero che l’arretramento fatto registrare dal nostro Paese è inferiore a quello sperimentato dalla Francia, Regno Unito, Stati Uniti e Giappone (Fortis, 2005). Inoltre, tra il 2005 e il 2007 il grado di diversificazione geografica e merceologica delle esportazioni è aumentato: il 15,5% degli operatori risulta presente su oltre dieci mercati, e il 7,7% ha esportato più di dieci tipologie di prodotti (ISTAT, 2008).

In questo si sostanzia la “questione settentrionale”: far funzionare il sistema perché produca buoni beni pubblici territoriali – i *local collective competition goods* di Colin Crouch *et al.*, (2001) – che consentano di rimettere in modo l’accumulazione privata e la competizione internazionale. Se il Nord non cresce, l’Italia non può crescere, ma perché il Nord cresca il mercato da solo non basta¹⁵, non si può più crescere “nonostante” lo Stato e una larga parte della politica¹⁶, a prescindere da i quattro elementi (*i-iv*) appena richiamati e senza una riduzione sostanziale della pressione fiscale e una sua più equilibrata distribuzione.

2. Tre nodi da sciogliere e tre principi ispiratori: una guida alla lettura

Se questa è la questione di fondo, essa si sostanzia e si declina in una terna di problemi, di snodi strategici la cui emergenzialità è ormai sotto gli occhi di tutti ma rispetto ai quali non esistono né risposte univoche, né risposte semplici (e neppure facili scorciatoie) e quindi non è detto che si risponda: il sistema potrebbe ancora avvitarsi in percorsi che non portano allo scioglimento dei nodi. Tali problemi sono:

bre 2006, di cui oltre 184 mila società di capitale pari, rispettivamente, al 15,7% e al 25,6% del totale nazionale – che per agganciarla non hanno esitato ad indebitarsi.

¹⁵Chiarisce in un bel saggio sulla “democrazia trasformata” Giulio Sapelli: «Diamo per scontato il fatto che non sia possibile governare le società complesse solo seguendo gli imperativi dei mercati, in una sorta di riduzionismo economicistico che disconosce la necessità di formare classi politiche e di assicurare l’incessante circolazione, necessaria per la riproduzione del pluralismo e della poliarchia.» (Sapelli, 2007: 116).

¹⁶«Fermi sulla TAV. Costretti a confiscare il TFR alle grandi imprese per non paralizzare del tutto le infrastrutture. Avari con operai e impiegati privati, ma generosi con quelli pubblici. Sensibilissimi a ogni stormir di sindacalista, ma indifferenti al popolo dei Cipputi. Attenti agli equilibri dei salotti buoni, ma lontanissimi dalla moltitudine delle partite IVA. E soprattutto supponenti, paternalistici, ubiqui, onnipresenti in ogni piccolo recesso della vita economica: così – come non ha mancato di rilevare Cacciari – i politici di centro-sinistra hanno chiuso con il Nord.» (Ricolfi, 2007: 123).

- qualità e produttività dei servizi pubblici¹⁷ (dallo snellimento burocratico, alla giustizia civile; dalla formazione, alla sanità; dall'efficienza della politica, alla meritocrazia) (Giavazzi, 2001; Boeri *et al.*, 2005; Ichino, 2006; Rizzo, Stella, 2007);
- dimensionamento ed efficienza delle reti infrastrutturali qui intese nella loro più ampia accezione: accessibilità e mobilità di persone, merci, ed informazioni, ma anche reti energetiche e reti finanziarie (Bologna, 1998; Bonomi, 2003; AA.VV., 2004; CISS, 2007);
- un sistema di *governance* multilivello coerente con l'efficacia dei processi decisionali (la sindrome *nimby* è più che mai radicata nel bel Paese) (Whitley, Kristensen, 1997; Trigilia, 2005; Debernardi, Rosso, 2007; Sappelli, 2007).

Come già detto le soluzioni e le risposte non sono univoche ed è probabilmente anche per questo la politica non ha ancora espresso una sintesi adeguata ai bisogni che i territori del Nord evidenziano (Ricolfi, 2007; Alfieri, 2008).

Comunque si immaginino le soluzioni specifiche tre sono i principi ispiratori che dovrebbero guidarle:

- la *sussidiarietà* che, nell'esperienza di molte regioni del Nord, è già divenuta sinonimo di responsabilità e libertà di scelta (Quadrio Curzio, 2007; Vittadini, 2007; Brugnoli, Vittadini, 2008);
- il *federalismo fiscale* che consente congiuntamente di avvicinare le risorse agli impieghi e di abbassare il grado di intermediazione pubblica dell'economia e della vita sociale: meno tasse e meno spesa pubblica (Esposito, 2003; Zanardi, 2006; Giannino, 2007);
- il *capitale relazionale* che significa strutturazione, potenziamento e accompagnamento dei soggetti – e in special modo di quelli deboli – nelle reti lunghe nell'economia globale (Cooke, Morgan, 1998; Bonomi, Rullani, 2005; Cartocci, 2005; Trigilia, 2005; Ambrosini, 2008).

Il presente Capitolo intende articolare questo ragionamento in assenza di una specifica ricerca sottostante o di una raccolta sistematica di informazioni statistiche di appoggio¹⁸. Si è pertanto scelto di “far parlare” molto i tanti autori, sfruttando il materiale disponibile e riannodando il filo di considerazioni e spunti interpretativi già presenti nel ricco dibattito che su molti di questi snodi si è cimentato.

¹⁷ «L'inefficienza della Pubblica Amministrazione rappresenta un fattore endemico, su cui poco hanno inciso le misure di semplificazione avviate negli ultimi anni, in quanto non hanno riguardato i dipendenti pubblici (...). Altro punto dolente è la qualità del sistema scolastico per cui l'Italia è all'ultimo posto tra i maggiori Paesi di confronto. Infine, non vanno trascurati i numerosi ostacoli amministrativi alla creazione di una nuova impresa.» (Pasca di Magliano, 2007: 49).

¹⁸ Argomentazioni rigorose e statisticamente documentate sono peraltro disponibili in numerosi lavori. Tra i più recenti si richiama Berta (2007) e l'ampia bibliografia ivi citata. Sia consentito rimandare anche al pionieristico studio di Bramanti e Senn (1992). All'interno poi del dibattito sul Nord importanti contributi sviluppano le singole macro aree del Nord-Ovest (Salone, 2004; CISS, 2007; IreScenari, 2008); del Nord-Est (Fondazione NordEst, 2007; 2008); così come il ruolo urbano e l'articolazione policentrica (AA.VV., 2005; Bonomi, 2005; Mascini, 2005; Toldo, 2008).

Non si nasconde infine al lettore che nell'indagare la questione settentrionale la Lombardia gioca un ruolo di primo piano per una duplice ragione: la *prima* riguarda il peso assoluto che la regione ha nel contesto settentrionale qualsiasi sia il campo di osservazione o l'indicatore a cui si guarda¹⁹; la *seconda* è relativa alla continuità politica che l'ha contraddistinta e l'esperienza di buon governo – ormai largamente riconosciuta anche dagli avversari del governatorato Formigoni – in cui si è provato, con qualche successo, ad applicare una linea di governo coerente con i principi di fondo richiamati sino a fare dell'esperienza regionale un modello di riferimento (Bramanti, 2008a). La disponibilità poi di un'analisi sistematica e valutativa (IReR, 2005) del decennio recente di politiche (1995-2005) suggerisce di utilizzare il caso lombardo come esemplificazione di problemi ed interpretazioni più generali che valgono certamente per l'intera area settentrionale.

Il Capitolo si snoda, dunque, con la seguente articolazione. Innanzitutto, viene argomentato come e perché si sia interrotto il meccanismo di *sviluppo spontaneo* che per almeno un quarto di secolo ha guidato l'economia del Nord del Paese (§ 3). Tale meccanismo è stato sostituito da una nuova competizione di sistema, a stretta base territoriale, che si fonda su – e genera essa stessa – un *capitale relazionale* decisivo nel sostenere i processi di sviluppo (Mutti, 1998; Veltz, 1998; Pichierri, 2005).

La sezione seguente (§ 4) tratteggia rapidamente le modificazioni nel fare impresa e sviluppo che discendono dal nuovo contesto competitivo. La declinazione specifica del post-fordismo nel Nord del Paese è certamente quella di “piattaforme produttive territoriali” profondamente innervate da funzioni ed attività terziarie che acquistano anche una propria autonomia; piattaforme produttive guidate da un nuovo *player* emergente – le medie imprese – e densamente popolate da una molteplicità di persone al lavoro, anche nell'economia della conoscenza, che fondano il fenomeno di un *capitalismo personale* (Bonomi, Rullani, 2005; Bonomi, 2007) che è altro rispetto alla frammentazione della piccolissima dimensione d'impresa e della “fabbrica diffusa”, peraltro ancora solidamente presenti sul territorio.

Il passaggio dalla competizione individuale a quella di sistema (§ 5) si connota per la ricerca di tre equilibri, per definizione instabili e mai raggiunti una volta per tutti, riguardanti: *i*) i saperi (taciti vs. codificati); *ii*) la *coopetition* (cooperazione più competizione); e *iii*) la falsa antinomia conflitto/partecipazione. Il *core* della sezione è dedicato alla puntualizzazione dei nuovi beni pubblici indispensabili per svilupparsi e competere come sistema: servizi pubblici territoriali di qualità (§ 5.1), reti infrastrutturali (§ 5.2), e sistemi di *governance* multilivello (§ 5.3).

¹⁹La Lombardia è una regione dai grandi numeri. Con meno dell'8% della superficie nazionale raggiunge quasi i 9,5 milioni di abitanti pari a più del 16% italiano, e 296 miliardi di euro di PIL, pari al 20,9% di quello nazionale (dati 2005, Annuario Statistico Regionale); cifre che la pongono, quanto a dimensione economica, ben davanti a differenti Stati sovrani dell'Unione Europea, quali: Austria, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo e Svezia, quasi tutti i Paesi europei nuovi entrati, avvicinandosi al prodotto del Belgio (IReR, 2005).

Da questo punto di vista il Nord è certamente un laboratorio avanzato, una palestra per la messa a punto di soluzioni organizzative e di *bricolage* istituzionale, per misurarsi con il cambiamento – a volte più lento dell’auspicabile – che urge il Paese.

Un accenno viene qui dedicato anche a due percorsi recenti (§ 5.4), paradigmatici di una rinnovata volontà di protagonismo del territorio e dei propri *stakeholders* in tema di percorsi di sviluppo, connotati da un respiro internazionale e ricadute certamente ampie ed articolate, sul Nord come sull’intero sistema Paese: *i*) la realizzazione del nuovo polo esterno della grande Fiera a Rho-Pero (§ 5.4.1) – che si posiziona oggi come la prima infrastruttura fieristica europea – e *ii*) il percorso di candidatura di Milano per l’Expò 2015 (§ 5.4.2) felicemente conclusosi con l’assegnazione della grande esposizione universale a Milano, alla Lombardia, al Nord, all’intero Paese.

Se l’adeguamento al mondo che cambia chiama, se la voglia di cambiamento nella società civile è elevata, il punto di arrivo (riforme istituzionali, modifica federalista, revisione della Costituzione) non è sempre lucidamente presente nelle visioni del *policy maker*, occorre dunque ancorare l’agire strategico ad alcuni principi fondamentali che svolgano la funzione dei radiofari nelle nebbie della competizione globale. All’identificazione e articolazione di questi principi – capitale relazionale (§ 6.1), sussidiarietà (§ 6.2), federalismo fiscale (§ 6.3) – è dedicata la sezione seguente (§ 6). È qui che probabilmente il contributo della regione Lombardia può essere più utile al dibattito in corso. Da almeno un decennio infatti il motore d’Italia rappresenta un laboratorio, in divenire, in cui questi tre principi sono al lavoro e cominciamo a produrre dei frutti buoni (IReR, 2005; Bramanti, 2008a).

In chiusura (§ 7) pochi cenni vengono riservati al tema di una sana “divisione dei lavori” tra Stato e regioni del Nord, così che la ricchezza di risorse umane, progettuali, imprenditoriali, sociali che questi territori esprimono sia messa a valore, assicurando un futuro ai medesimi territori e alle generazioni che verranno e un contributo significativo all’intero sistema Italia. Ma non si pensi che fare sviluppo sia un percorso deterministico, totalmente vincolato dalle forze competitive, dagli *assets* posseduti, dalle regole del gioco, e dai denari a disposizione. Gli uomini fanno sempre la differenza con la loro forza d’animo, le *visions*, la creatività, i sogni che mettono in moto la libertà e la forza di costruire, come ben insegna Antoine de Saint Exupéry:

«Se vuoi costruire una nave, non radunare gli uomini per raccogliere il legno e distribuire i compiti, ma insegna loro la nostalgia del mare ampio e infinito.» (da “Manoscritti postumi”).

3. La fine dello sviluppo spontaneo

Il meccanismo dello *sviluppo spontaneo* ha segnato un’epoca ed ha modificato profondamente i territori del Nord. Sostanzialmente ha significato la

nascita dell'industrializzazione diffusa²⁰ (Colli, 2002; Brusco, 2004; Bonomi, Rullani, 2005; Trigilia, 2005). Scarse barriere all'entrata unite ad una buona dose di intraprendenza personale (fortemente connotata da elementi di imitazione sociale), sposandosi con una solida preparazione professionale (di mestiere), hanno consentito a migliaia di dipendenti del settore manifatturiero di mettersi in proprio iniziando una personale avventura imprenditoriale. Un mercato a domanda crescente (che in termini industriali perdona molto) e scarsi vincoli normativi (in materia di ambiente, di sicurezza, di fiscalità, ecc.) hanno fatto il resto, e molte imprese sono anche cresciute affermandosi, in non più di un ventennio, quali leader del proprio segmento, della propria nicchia di mercato, quando addirittura non di un intero comparto produttivo (Mazzucca, 2005; Castelli, 2006).

L'impresa del Nord, salvo limitatissime eccezioni, è nata piccola e poi, in diversi casi, è cresciuta. Il segmento delle medie imprese – che rappresentano oggi l'ossatura portante del sistema produttivo del Nord (Coltorti, 2005; Mediobanca-Unioncamere, 2005; CISS, 2007), fino a far parlare di un "quarto capitalismo" (Colli, 2002) – quasi senza eccezioni è un aggregato di imprese nate da un imprenditore che le ha create dal nulla e le ha fatte crescere (Castelli, 2006).

Le medie imprese, nella definizione di Mediobanca-Unioncamere (2005), sono le società di capitali con assetto proprietario autonomo, comprese tra i 50 e i 499 dipendenti, con un fatturato tra i 13 e i 260 milioni di euro. In Italia ne risultano, al 2003, 3.667 e di queste il 71% è localizzato al Nord – di cui un 43% è nel Nord Ovest (e un 31,7% in Lombardia) e un 28% del Nord Est. Si tratta di imprese che mostrano un modello aziendale ricorrente (Mediobanca-Unioncamere, 2005; CISS, 2007):

- proprietà dell'impresa largamente familiari;
- forte stabilità aziendale documentata in un'età media di circa 30 anni;
- forte radicamento locale sia in termini di realizzazione del *core business* che di reperimento delle risorse umane;
- alta specializzazione da cui discendono, frequentemente, posizioni di leadership anche su mercati internazionali, sebbene di nicchia;
- forte innovazione di prodotto con grande attenzione anche ai contenuti immateriali (design e servizio);
- prevalenza di un modello produttivo snello, con elevate connessioni di filiera.

Il meccanismo dello sviluppo spontaneo si è arrestato verso l'inizio degli anni '80 per l'inversione di tutti quegli elementi che nella stagione precedente avevano consentito una rapida crescita. *Innanzitutto* viene meno la robusta domanda dei mercati maturi e le imprese devono contendersi segmenti di mercato a domanda stagnante per il gioco incrociato del rallentamento dei tassi di sviluppo delle economie industrializzate e per l'affacciarsi di nuovi

²⁰ «Il 90% delle imprese del Nord ha meno di 10 dipendenti, c'è un capannone ogni 4 famiglie dunque il conflitto di classe è virtualmente inesistente perché ogni non-imprenditore ha amici e parenti che lo sono. (...) Il 58% degli imprenditori ha cominciato facendo l'operaio. Il che significa che ogni dipendente ha l'aspettativa, o la speranza, di mettersi in proprio.» (Alfieri, 2008: 119).

competitori provenienti da Paesi produttori a basso costo della mano d'opera – tutto ciò, sia detto per inciso, avviene ben prima (almeno un decennio prima) dell'emergere nel “fenomeno cinese”. La competizione che si fa più agguerrita impone di focalizzare meglio il proprio *core business* e di rafforzare i propri elementi distintivi. Le imprese deboli e marginali vengono spinte fuori mercato e si rafforzano – a volte anche attraverso processi di acquisizione²¹ – quelle medie imprese che interpreteranno, più avanti, il ruolo di leadership nelle piattaforme produttive territoriali.

In *secondo luogo* le barriere all'entrata crescono: creare una nuova impresa diviene rapidamente ed esponenzialmente più difficile che non nella stagione precedente. Conoscere il mestiere – essere bravi produttori – non basta più; oltre al dato tecnico occorre conoscere i mercati, saperli approcciare e presidiare. La tecnologia stessa si fa più complessa e costosa, gli investimenti necessari per lo *start-up* crescono, l'imprenditore deve possedere conoscenze più complete e diversificate (giuridiche, ambientali, commerciali, finanziarie, organizzative, ecc.)²².

La fine dello sviluppo spontaneo porta con sé due implicazioni a livello di sistema: *i)* l'attenuazione della spinta imprenditoriale ad iniziare nuove attività, che si evidenzia, in molti territori, in una minore capacità/volontà di assumersi un rischio (il rischio d'impresa) percepito elevato e crescente; *ii)* per le imprese già presenti sul mercato l'evidenza che scelte microeconomicamente vincenti non è più detto che facciano bene al sistema territoriale nel suo complesso: si divarica progressivamente – dal punto di vista strategico e di risultato – ciò che “fa bene” all'impresa e ciò che “fa bene” al sistema. Si pensi, a questo riguardo, a tutto il dibattito sulle delocalizzazioni produttive (Mariotti, Mutinelli, 2003), quando lo spostamento di alcune fasi manifatturiere all'estero comporta disinvestimenti sul territorio di partenza con licenziamenti nell'impresa madre e chiusure nell'indotto. O si pensi, ancora, al dibattito sulla successione imprenditoriale²³ (Lumetel, 1999) e sulle acquisi-

²¹Paradigmatica, da questo punto di vista, è la crescita del gruppo Morellato. Produttore leader di cinturini per orologi, si inventa un nuovo business, quello del gioiello di moda, e passa da 38 milioni di fatturato, a 57 milioni (2003), a 95 (2005), ai 270 (stima 2007): «*Morellato inizia la sua ascesa proprio mentre le aziende del settore orafa-argentiero si piegano sotto i colpi delle economie emergenti: India, Cina e Turchia. E lo fa rompendo con gli schemi e le regole che avevano fatto il successo del comparto orafa italiano. Fino a pochi anni prima l'azienda faceva cinturino per orologi. Nel 2000 si inventa da zero il gioiello “easy to wear”. È un successo. In meno di due anni Morellato acquista Sector, la società dell'orologio “no limits” e Dip, prima catena di gioielleria in franchising d'Europa. Il gruppo Morellato&Sector, è pronto per ampliare il proprio orizzonte e per misurarsi con i giganti del lusso.*» Paolini (2007: IV).

²²«*Per fare impresa non è più sufficiente il vantaggio competitivo costituito dal mix di flessibilità e “saper fare”, da sempre risorsa strategica dell'imprenditoria minore dei sistemi a economia diffusa; allo stesso tempo, nelle filiere verticali della subfornitura, la fuoriuscita dai regimi di monocommittenza non è più semplice istanza di crescita ma, sovente, condizione stessa di sopravvivenza dell'impresa, a fronte delle grandi ristrutturazioni che investono i comparti tradizionali di interesse regionali.*» (Bonomi, 2005: 24).

²³«*Mediamente ogni anno in Italia 66 mila PMI affrontano il passaggio generazionale (4% delle imprese attive e 220 mila posti di lavoro in un anno). Meno di 1/3 delle aziende*

zioni estere dei “gioielli di famiglia”, le politiche cosiddette di *cherry picking* attuate dalle multinazionali straniere in Italia e in modo significativo in Lombardia (Onida, 2007).

Le implicazioni sull’oggi sono evidenti: nascono meno (poche) imprese manifatturiere, i giovani – frequentemente laureati – non mettono più in piedi nuove imprese; o meglio, l’autoimprenditorialità si gioca prevalentemente nel campo dei servizi e delle professioni liberali²⁴.

Pochi i laureati in materie scientifiche e ancor meno quelli in grado di fondare aziende che lavorano sulle tecnologie e sull’innovazione spinta, diversamente da altri contesti Paese in cui la nuova imprenditorialità è fortemente orientata verso i segmenti *high-tech*²⁵. Da tempo ormai si verifica un’ulteriore erosione della nostra capacità innovativa connessa al fenomeno del *brain drain*. La “fuga di cervelli” si è accentuata nel corso degli anni ‘90 e vi è ormai evidenza che l’Italia – unico tra i grandi Paesi industrializzati – a un deflusso unidirezionale di risorse umane²⁶ ad alta formazione universitaria, giovani (sotto i 45 anni), provenienti dalle regioni del Nord (Becker, Ichino, Peri, 2003).

Si consolida, dunque, negli anni ‘90 la percezione che si sia chiusa un’epoca: i sistemi economici territoriali del Nord Italia hanno raggiunto, sul finire degli anni ‘80, *il tetto dello sviluppo spontaneo*. Da questo momento in poi non è più pensabile riprodurre meccanicamente il precedente modello di sviluppo, che pure ha egregiamente funzionato, né immaginare che le *performance* di un singolo sistema locale siano il puro esito di un concatenarsi di “decisioni giuste” da parte dei singoli operatori.

passa dalla prima alla seconda generazione e solo il 15% supera la terza. Oltre il 40% degli imprenditori in Italia ha più di 55 anni.» (Censis, 2007: 10).

²⁴Le analisi dell’ISTAT (2008) condotte sul registro statistico delle imprese attive segnalano che in termini di demografia delle imprese nel Nord la maggior parte dei sistemi locali del lavoro presenta una crescita negativa o comunque inferiore alla media nazionale, in particolare Piemonte, Valle d’Aosta e Friuli Venezia Giulia. I sistemi con tassi di crescita superiori alla media si distribuiscono principalmente lungo due assi: quello della pedemontana lombardo-veneta e quello della Via Emilia.

²⁵Certamente c’è anche un blocco finanziario alla crescita. Accanto alla capacità tecnico-scientifica occorrono anche adeguate disponibilità finanziarie per la crescita. Le imprese *high-tech*, in particolare, necessitano di un capitale finanziario qualitativamente differente dal normale capitale di credito fornito alle imprese tradizionali (CISS, 2007). La forte coerenza tra un certo modello di presenza bancaria – la cosiddetta “banca locale” – e la crescita dei sistemi produttivi distrettuali (Fortis, 2008) segnala, *a fortiori*, che la nuova impresa innovativa *high-tech* richiede funzioni e prodotti finanziari differenti e che non è detto che la “banca locale” sia in grado di offrirli.

²⁶«*The absolute outflow of college graduates from the north rose dramatically in the nineties (almost a factor of five) while the absolute flow of college graduates from the south remained basically unchanged. As the Northern part of Italy is more developed, more active and better connected to the rest of Europe than the South, we can interpret these differences as the result of increased mobility and opportunities across Europe for well educated workers residing in the north. Nevertheless, given that the North of Italy is the technological and productive engine for the whole country an increasing loss of highly skilled and creative workers may be harmful for long run growth.*» (Becker, Ichino, Peri, 2003: 10).

Il Nord ha prodotto, in 25 anni di duro lavoro, una società disordinata, ricca e capace di crescere. Oggi occorre renderla un po' più ordinata²⁷ senza fermare la crescita. Il dilemma nasce tutto da questo *trade-off*: potrebbe continuare a crescere producendo ulteriore disordine (territoriale, ambientale, produttivo) mentre non si sa bene come intervenire per “mettere ordine” senza bloccare la crescita. “Fantasia nella produzione e buona volontà al governo” è una sintesi appropriata di un'intera epoca, che cattura meglio di altre un ventennio di intenso sviluppo spontaneo, ma che oggi non è più sufficiente²⁸.

Alla fine dello *sviluppo spontaneo* si contrappone oggi una forte *competizione di sistema*, a stretta base territoriale, che abbassa o mantiene sotto controllo le diseconomie esterne; fornisce i nuovi *assets* produttivi, che sempre più hanno caratteristiche di beni pubblici o quasi-pubblici, ed è capace di attrarre nuove localizzazioni dall'esterno.

«L'efficienza delle reti di trasporto e comunicazione, dei sistemi di formazione e informazione, la presenza di una rete di rapporti informali fra imprese locali finalizzati all'accrescimento della capacità innovativa, la collaborazione fra pubblico e privato nella gestione di progetti territoriali innovativi, sono tutti esempi di fattori a stretta base territoriale che generano insieme competitività del tessuto di imprese locali e innovatività e capacità di risposta dinamica.» (Camagni, 1990: 19).

Ma costruire questi nuovi beni pubblici implica nuove alleanze, la ricostruzione di un'identità di territorio che non sia semplicemente “rivolta al passato” ma che sostenga e alimenti il capitale relazionale necessario alla crescita²⁹. A livello territoriale un elemento essenziale per costruire l'“identità” del sistema produttivo consiste proprio nella capacità e volontà di dar vita a un tessuto relazionale a vari livelli:

- quello della struttura produttiva, in cui si manifesta il sistema delle interdipendenze settoriali (cluster, filiere, reti di imprese);
- quello della Pubblica Amministrazione, in cui si manifestano le disponibilità al coordinamento e l'efficacia per le politiche economiche e sociali;

²⁷ «La ritirata dalla manifattura non è nel Nord Ovest un'ipotesi ma una tendenza che procede chiaramente da un trentennio: è se mai la sua probabile accelerazione che richiede grande impegno per renderla “ordinata”. La trasformazione dalla manifattura tradizionale a una manifattura di qualità ad alto contenuto di conoscenza e di servizi, appare nel Nord Ovest del tutto praticabile e in parte già cominciata.» (CISS, 2007: 26-27).

²⁸ La “città infinita” – così è chiamata quell'ampia porzione di territorio che si estende sull'asse pedemontano lombardo da Varese a Brescia ed ha nel polo metropolitano milanese il suo magnete e motore – «è cresciuta senza pianificazione, nessuno l'ha pensata e progettata. La dimensione del suo governo non è stata precisata: ci sono molte istituzioni con competenze intersecate o sovrapposte che finiscono per entrare in conflitto tra loro, alimentando un forte dibattito sulle giurisdizioni e sui poteri e una generale sensazione di “appesantimento” amministrativo.» (Bonomi, in AA.VV., 2004: 38).

²⁹ Tra le modalità idonee a generare questa particolare forma di capitale sociale, certamente interessante risulta il meccanismo che: «Si basa su attività economiche e di lavoro che, anche attraverso la loro ripetizione nel tempo, vanno al di là di rapporti meramente contrattuali, generando legami sociali più duraturi.» (Trigilia, 2005: 32). Possiamo definire questo percorso – che va dall'economia alla società – come *generazione per sperimentazione*.

- quelli dei servizi, che esprime il tessuto interconnettivo di supporto funzionale alle attività produttive ed alle esigenze del vivere sociale; quello infine delle relazioni fiduciarie interpersonali che in ogni comunità locale consente la ricerca del “bene comune”.

Per sintetizzare, il Paese ha bisogno di un Nord che cresca – che torni ad essere motore dello sviluppo e traino dei processi innovativi – e il Nord ha bisogno di reinventarsi un modello di sviluppo più ordinato, più coordinato, più guidato, in cui convivano: una *competizione* che stimola, una *cooperazione* che rafforza, una *solidarietà* che unisce.

4. Fare impresa e fare sviluppo nel nuovo millennio

Per stare a testa alta nella competizione globale occorre identificare e rafforzare i propri *vantaggi assoluti*³⁰ (Camagni, 2002). Ripartendo dalle vocazioni produttive presenti – e sono tante – e dalle eccellenze che già esprimono la cifra italiana nel mondo (Fortis, 2005; Castelli, 2006). Uno scenario totalmente e completamente postindustriale non è realistico né per il Nord, né per il Paese. È lo scenario che abbandona l’eredità manifatturiera e rende:

«Autonomo un ampio ventaglio di attività terziarie finora complementari alla produzione industriale e al consumo familiare. Il Nord Ovest postindustriale è quello in cui l’industria dei servizi è l’unico motore dello sviluppo, che produce ed esporta servizi avanzati nel resto della nazione, dell’Europa e del mondo.» (CISS, 2007: 78).

È uno scenario che mal si addice sia al capitale umano a disposizione delle imprese e delle organizzazioni territoriali, sia alle dimensioni aziendali prevalenti nei settori, sia agli investimenti necessari per posizionarsi tra i grandi *players* del terziario alla scala mondiale (si tratta, infatti, di settori fortemente concentrati in cui operano grandi oligopolisti). Finanza, logistica, pubblicità, tecnologie e R&D, formazione superiore – che pure vanno convintamente sviluppati – sono tutti campi nei quali anche il Nord sconta un ritardo nei confronti dei leader europei e su cui non sempre è agevole identificare vantaggi competitivi adeguati (e assoluti).

Lo scenario che più si addice al sistema produttivo del Nord è piuttosto quello che mantiene una quota significativa di manifattura, guardando però con maggiore convinzione ai settori a domanda crescente che non sono, in generale, quelli del *made in Italy*. Questi settori presentano due connotati caratterizzanti: sono globali (per definizione i mercati lo sono, ma questi sono

³⁰“Assoluti”, si badi bene, e non relativi. La divisione del lavoro – a qualsiasi scala territoriale nell’area Euro – e la specializzazione produttiva che fondano lo scambio tra regioni, necessitano di un sistema di prezzi di trasferimento che rispondono ai differenziali assoluti di produttività. Nell’impossibilità di pagare meno il lavoro produttivo (contratti nazionali e minimi salariali stabiliti per legge) e/o di aggiustare il prezzo esterno di beni e servizi (svallutazioni competitive): *«La conclusione che ogni regione avrà sempre garantito un ruolo e una specializzazione nella divisione interregionale del lavoro non può essere accettata. Una regione infatti può benissimo essere spinta out of business se l’efficienza e la competitività di tutti i suoi settori è inferiore a quella delle altre regioni.»* (Camagni, 2002: 43).

segmenti su cui insistono anche grandi *players* multinazionali, vere imprese globali presenti in ogni piattaforma Paese) e sono fondati sulla conoscenza. Occorre dunque muoversi in questa duplice direzione che ha implicazioni di assoluta evidenza e priorità:

- per stare nelle reti globali occorrono buoni servizi, il terziario avanzato svolge – e svolgerà ancor più nel prossimo futuro – il ruolo di motore dello sviluppo:

«La logistica industriale (autostradale, portuale o aeroportuale), la finanza (retail o per l'impresa), l'informatica (di servizio, più che di consumo), e tutti gli altri settori ad elevato contenuto di ricerca e conoscenza – che vanno dalle biotecnologie alla cosiddetta new economy – sono il nuovo modello teorico a cui far convergere il Nord Ovest postindustriale.» (CISS, 2007: 17).

Questa affermazione non è in contraddizione con quella precedente. Occorre sviluppare fortemente questi nuovi *assets* senza peraltro immaginare di rinunciare al manifatturiero. È piuttosto dall'interazione tra un manifatturiero innovativo e un terziario avanzato che può derivare una rinnovata competitività dei nostri territori, senza pretendere di trasformarsi in una piazza logistica o finanziaria mondiale;

- per stare nella competizione occorre eccellere nell'*economia della conoscenza*, decisivo diviene pertanto l'investimento sulle persone e le nuove generazioni e la massima valorizzazione del capitale umano già presente in azienda.

Dal momento poi che l'economia della conoscenza è fortemente e significativamente urbana³¹, lo sviluppo futuro darà nuovo vigore alla centralità della funzione urbana, quella dei poli di primo e secondo livello del Nord, allineati lungo la direttrice del “Corridoio 5” che da Torino giunge a Trieste, con due diramazioni verso sud che toccano Genova e Bologna (cfr. Figura 4.1).

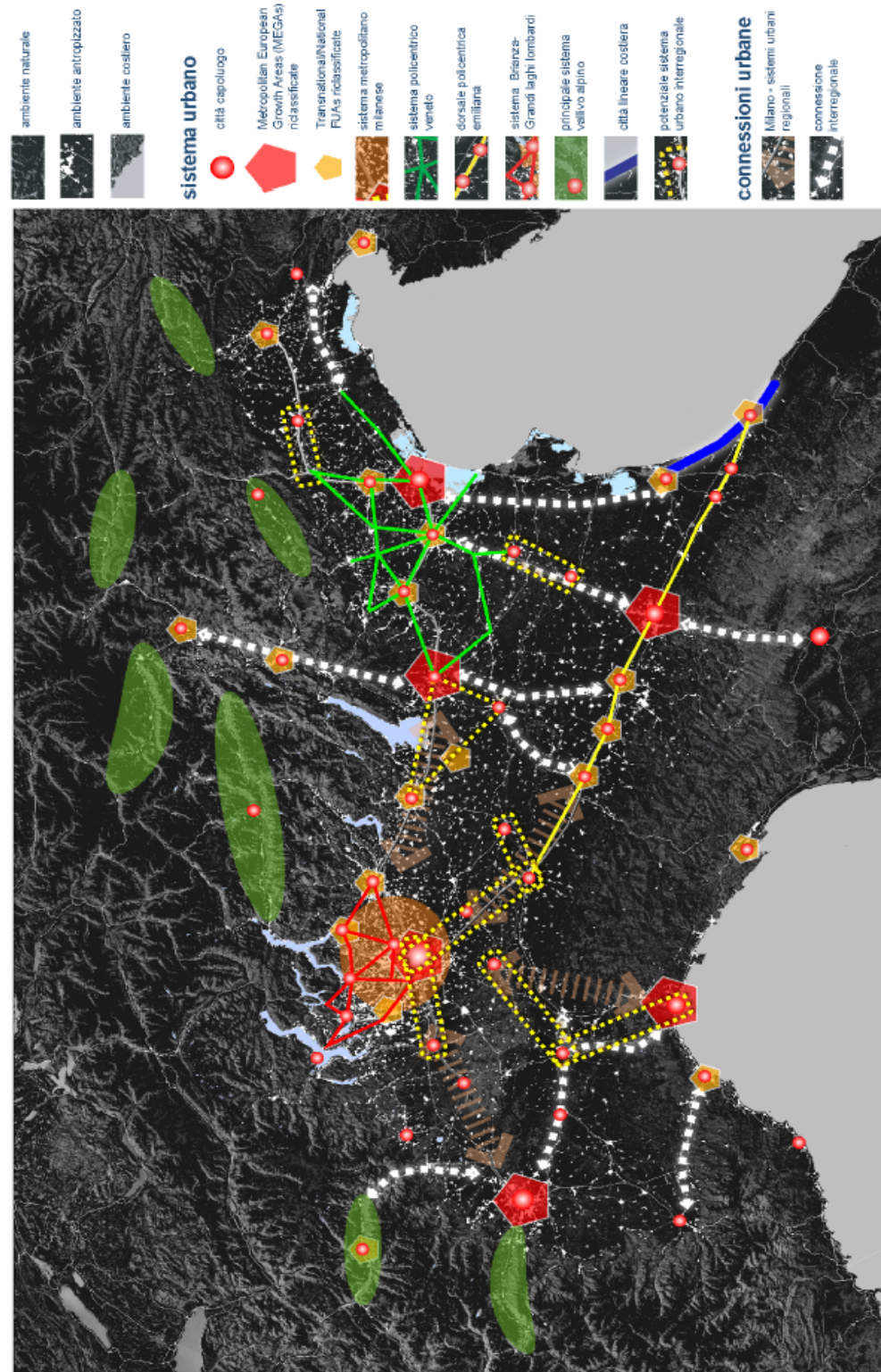
«È nel tessuto urbano che bisogna riporre le aspettative per lo sviluppo futuro: la città metropolitana con le sue reti, con le sue università, i centri di ricerca, i luoghi d'arte, i teatri, le sale di concerto, i sistemi di comunicazione, le scuole, i centri decisionali, rappresenta il luogo dove si concentrano le intelligenze, si manifestano i problemi, si escogitano le soluzioni, si trasmette da attività ad attività quel saper fare e saper risolvere che è l'essenza dell'industria.» (Cipolletta, 2005: XI-XII).

Un soggetto fondamentale di questo nuovo scenario è proprio la media impresa (cfr. Tabella 4.1), nata sulla scia di buoni successi di mercato, spesso connessi a una rilevante quota di export, che le hanno consentito di evolvere a partire dalla piccola dimensione (Censis, 2007). Quantità e qualità che trovano un bilanciamento appropriato con impatti di sistema rilevabili anche

³¹Le aree metropolitane del Nord si vanno progressivamente modificando come poli di lavoratori della conoscenza. *«I knowledge workers sono tra i più consapevoli che è la città di per se stessa a fungere da motore di sviluppo economico e che nel crogiolo metropolitano le occasioni di lavoro si generalizzano e si diffondono con un'efficacia ineguagliabile da parte di qualsiasi organizzatore d'impresa.»* (Berta, 2007: XIX).

statisticamente nell'andamento degli addetti manifatturieri nel decennio intercensuario 1991-2001.

Figura 4.1 – *Il sistema delle polarità urbane dell'area padano-alpina-adriatica*



Fonte: Atlante della Lombardia – II sezione, Lombardia senza confini. PTR

Il trend nazionale complessivo segna una contrazione di ben 7 punti percentuali – che valgono poco meno di 368 mila addetti persi dal sistema – in cui il contributo positivo è fortemente concentrato nelle medie imprese e, in particolare, nella fascia più piccola di questo aggregato: +26 mila addetti nella fascia dimensionale 50-99 addetti e +4 mila addetti in quella immediatamente successiva (100-199 addetti)³².

Tabella 4.1 – Nord Italia: numero di medie imprese per provincia e crescita 1996-2002

Area	Provincia	Numero medie imprese		Variazione 1996-2002	
		1996	2002	N. imprese	%
NO	Alessandria	29	33	4	13,8
NO	Aosta	2	2	0	0,0
NO	Asti	13	16	3	23,1
NE	Belluno	12	15	3	25,0
NO	Bergamo	144	174	30	20,8
NO	Biella	30	33	3	10,0
NE	Bolzano	32	37	5	15,6
NO	Brescia	206	220	14	6,8
NO	Como	80	89	9	11,3
NO	Cremona	37	45	8	21,6
NO	Cuneo	45	59	14	31,1
NO	Genova	16	19	3	18,8
NE	Gorizia	14	10	-4	-28,6
NO	Imperia	4	3	-1	-25,0
NO	La Spezia	2	3	1	50,0
NO	Lecco	73	77	4	5,5
NO	Lodi	11	13	2	18,2
NO	Mantova	58	61	3	5,2
NO	Milano	396	426	30	7,6
NO	Novara	49	55	6	12,2
NE	Padova	92	105	13	14,1
NO	Pavia	34	37	3	8,8
NE	Pordenone	54	66	12	22,2
NE	Rovigo	7	13	6	85,7
NO	Savona	4	7	3	75,0
NO	Sondrio	10	15	5	50,0
NO	Torino	147	160	13	8,8
NE	Trento	29	33	4	13,8
NE	Treviso	141	186	45	31,9
NE	Trieste	6	6	0	0,0
NE	Udine	46	42	-4	-8,7
NO	Varese	102	108	6	5,9
NE	Venezia	42	49	7	16,7
NO	Verbania	5	8	3	60,0
NO	Vercelli	9	15	6	66,7
NE	Verona	102	133	31	30,4
NE	Vicenza	212	226	14	6,6
	NORD	2.295	2.599	304	13,2

Fonte: Coltorti, 2007: 292.

³²Le imprese industriali con più di 20 addetti – che pure rappresentano solo il 7% del totale – producono l'80% del fatturato dell'industria in senso stretto e il 75% del valore aggiunto del secondario, occupando il 60% dei dipendenti dell'industria in senso stretto (elab. dati ISTAT).

L'export, già all'origine del processo di crescita, continua a rimanere una componente distintiva e rilevante, pesando per quasi il 36% del fatturato complessivo (anno 2002), quota che sale oltre il 50% per il settore delle macchine meccaniche.

Il dato sull'intensità capitalistica è valutato sul capitale investito, pari a 49 miliardi di euro, che si addensa però nelle classi più "leggere". Congiuntamente il totale delle medie imprese evidenzia indici di patrimonializzazione elevati, accanto a un indebitamento assestato poco sotto il 50%.

«In sintesi, l'elevata patrimonializzazione andrebbe vista principalmente come un forte commitment della proprietà, del tutto coerente con una strategia di medio-lungo termine e un'origine dell'impresa come progetto di vita del fondatore trasmesso ai discendenti. (...) Le medie imprese sono dunque solide finanziariamente e ciò è chiaramente testimoniato dai bassi indici di fallimento pari a un sesto del tasso medio nazionale di tutte le società di capitale, e inoltre dal basso costo del debito, sostanzialmente allineato a quello sostenuto dalle grandi imprese.» (Coltorti, 2007: 396-398).

Usando la classificazione della Fondazione Edison relativa alle produzioni *made in Italy* (Fortis, 2005), il 61% del fatturato delle medie imprese del Nord – 67,5% nel Triveneto contro un 53,5% nel Nord Ovest – si concentra in queste specializzazioni, quota che raggiunge il 68% sul dato di export.

Ne esce l'identikit di una media impresa leader delle piattaforme produttive territoriali del Nord che gioca anche un ruolo importante di "apripista" nei confronti di decine di piccole imprese indipendenti³³ che imitano, apprendono e beneficiano dell'"effetto traino" esercitato dalle imprese leader. Medie imprese che in diversi distretti del Nord Ovest fanno squadra con i propri fornitori locali agevolando, nel medio periodo, la tenuta produttiva delle proprie piattaforme territoriali (Bramanti, 2008b).

5. La competizione di sistema: beni pubblici territoriali di qualità

Il passaggio da una logica di competitività individuale (quella vincente nella fase dello sviluppo spontaneo) a una cultura di sistema presuppone, in ultima analisi (Bramanti, Maggioni, 1997):

- l'esistenza di obiettivi comuni e condivisi, verso i quali far convergere capacità progettuali, risorse umane e finanziarie ed energie morali;

³³Le PMI indipendenti sono quelle imprese che producono un prodotto finale andando sul mercato. Queste valutazioni discendono da un progetto di ricerca ancora in corso di svolgimento con Fondazione Fiera Milano – *Enciclopedia delle economie territoriali* – dedicato all'analisi di differenti distretti industriali "classici" delle filiere industriali del *made in Italy* (quelle su cui la Fiera organizza le manifestazioni di riferimento dei settori). Manca ancora una evidenza empirica generalizzabile ma sui primi cinque distretti analizzati – di cui tre nel Nord Ovest (Brianza mobile, Como serico, Biella lana) – le considerazioni avanzate sono confermate da un nutrito drappello di medie imprese leader direttamente intervistate nel corso delle analisi (Bramanti, 2008b).

- la ricerca continua di un adeguato livello di consenso (mobilitazione, consultazione, concertazione degli attori);
- la capacità degli attori coinvolti di definire e rispettare regole chiare di comportamento e di azione.

Al di là delle molteplici e specifiche declinazioni delle competenze distintive che ogni singolo territorio è in grado di mettere in campo, il successo del sistema produttivo del Nord sembra legato alla realizzazione di tre distinti equilibri:

- a) quello tra *sapere personale* e *sapere collettivo*, che alimenta la spirale innovativa e, per questa via, la creazione di valore;
- b) quello tra *concorrenza* e *cooperazione*, in cui si sostanzia la dimensione sociale della costruzione del mercato;
- c) quello, infine, tra *conflitto* e *partecipazione* che attiene anche alla sfera della produzione delle competenze distintive – da cui ultimamente discende il vantaggio competitivo assoluto – e non solamente a quella della redistribuzione del valore prodotto.

Il *primo* equilibrio (a) è quello – sapere tacito vs. sapere codificato (Nonaka, 1991) – che sottende l'intero percorso di produzione, accumulazione e scambio di conoscenza (Bramanti, 1999). È ciò di cui massimamente hanno necessità i sistemi produttivi distrettuali, stretti nella competizione di prezzo che erode la profittabilità del tenere alcune produzioni nel distretto e la difficoltà crescente nel riprodurre i saperi taciti accumulati dalle persone in un percorso lavorativo pluriennale. Ma robuste iniezioni di sapere codificato risultano sempre più indispensabili anche per le piccole imprese che vogliono crescere (Boldizzoni, Serio, 2003; Censis, 2007) e che devono utilizzare al meglio la leva tecnologica, senza accontentarsi della pura innovazione incrementale, facilmente imitabile e che concede un vantaggio competitivo effimero. Investire in conoscenza – sia nell'istruzione di base che nell'aggiornamento – e nell'apprendimento derivante dalle esperienze di lavoro (lavoro, interpretato dai più come un *percorso* che si snoda tra differenti opportunità più che come *posto* da occupare e presidiare; Martini, 2002) diviene la risposta individuale alla chiara percezione dell'aumentato rischio nella società post-fordista della conoscenza (Giarini, Stahel, 1993; Veltz, 1998; Bonomi, 1997; 2007).

Il *secondo* equilibrio (b) riapre alla necessaria dimensione di relazionalità, tanto più necessaria quanto meno presenti sono le imprese globali, in grado di “andare da sole” nella competizione.

Apertura, libero accesso, competitività, connettività, intermodalità, sono così divenute altrettante parole chiave di un dibattito che ha posto al centro dell'attenzione le reti (Perulli, 2000; Nomisma, 2003) quale principio organizzativo dell'interazione spaziale degli attori, delle merci e dell'informazione.

Il fenomeno già richiamato della *generazione per sperimentazione* (Triglia, 2005) del capitale sociale è particolarmente significativo nei settori più legati all'innovazione tecnologica in cui si stabiliscono rapporti – inizialmente persino occasionali – tra imprese e mondo della ricerca, così come tra imprese di differenti Paesi all'interno di progetti comuni (ad esempio, i bandi del Programma Quadro europeo per la scienza e la tecnologia).

«Se questi rapporti si concludono con soddisfazione per le parti in causa, possono ripetersi e generare legami sociali che vanno al di là della singola transazione, rendendo anche possibili cooperazioni più complesse e rischiose. (...) Si formano così delle comunità professionali attraverso le quali circolano più facilmente informazioni e conoscenze, e viene valutata la reputazione dei soggetti coinvolti.» (Triglia, 2005: 35).

Quest'ultima considerazione costituisce anche il naturale ponte tra il primo equilibrio (a) necessario alla scala territoriale e il secondo (b) qui sviluppato.

Ma il tema delle reti è fortemente percepito anche a livello personale; esse infatti rappresentano un ulteriore terreno privilegiato di investimento dal quale il singolo si attende ritorni positivi: certamente sul fronte delle conoscenze e dell'apprendimento ma, ancor di più, in termini di riconoscimento, di considerazione, di reputazione. Nell'economia della conoscenza e del rischio dall'ampiezza e dalla densità delle reti di relazioni discende, in larga misura, la possibilità di successo professionale del singolo.

«Avere più conoscenze e disporre di maggiore autonomia del proprio lavoro, nonché contare su reti dense ed estese di relazioni con altri, appaiono al singolo soggetto le condizioni per mantenersi al riparo da rischi eccessivi, quei rischi che potrebbero metterlo fuori gioco da una competizione che riguarda ormai tutti gli aspetti della vita.» (Bonomi, 2007: 126).

È il concetto di *capitalismo personale* (Bonomi, Rullani, 2005) che si fa strada con prepotenza nel Nord e che si sviluppa fondandosi su due peculiarità: un *capitale personale* (formazione, *vision*, responsabilità, capacità di assunzione di rischio) e un *capitale relazionale* (nessi nobilitati a fini produttivi).

Il terzo equilibrio (c), altrettanto decisivo, mette in gioco tutto il tema della *governance* che verrà ripreso più oltre (cfr. § 5.3). Nelle esperienze di sviluppo territoriale di successo conflitto e partecipazione convergono nelle forme di concertazione che sono forme di accordi formalizzati su obiettivi concordati da attori i cui interessi sono tradizionalmente diversi e potenzialmente confliggenti. Il conflitto si stempera nella partecipazione (Brusco, 2007), cioè nella possibilità di sedersi intorno a un tavolo e decidere insieme le regole del gioco³⁴.

Rilevante è da subito richiamare che il contesto di *government* in cui tutti i ragionamenti qui sviluppati si collocano è quello regionale, con tutte le fragilità tipiche del governo regionale in un sistema di federalismo debole ed incompiuto. La regione oggi è infatti il luogo di intersezione di due strutture:

«Una formale rappresentata dalle relazioni verticali e orizzontali tra soggetti istituzionali, dotata di legittimità ma poco adatta ad apprendere; e una in-

³⁴ *«Tra due agenti legati da rapporti continuativi, non si farà mai pieno uso del potere di mercato di cui si dispone in virtù della congiuntura, della dimensione reciproca o di altri fenomeni. Ciascuno terrà conto delle esigenze di sopravvivenza e di successo dell'altro, che sono legate ai margini di profitto, alla possibilità di tenere alto il proprio livello tecnologico, alla capacità di tenere presso di sé la forza lavoro maggiormente qualificata. È per questa ragione che, tra imprese che lavorano insieme abitualmente, i prezzi per le operazioni di subfornitura oscillano assai meno che sul libero mercato.»* (Brusco, 2007: 372).

formale e volontaristica, formata di reti per il coordinamento il cui vantaggio è la flessibilità ma insieme il cui problema è la mancanza di legittimità.» (Perulli, 1998: 11).

Nei rapporti tra “apprendimento” e “legittimità” si gioca il tema di una *governance* appropriata a sostenere percorsi di sviluppo.

Chiarito il passaggio dall’individualismo spontaneista al gioco di squadra e di sistema, occorre ora articolare con maggior dettaglio le categorie dei “nuovi” beni pubblici – a cui si è già precedentemente accennato (cfr. § 2) – imprescindibili per supportare percorsi di sviluppo adeguati al contesto competitivo: *i*) qualità e produttività dei servizi pubblici (§ 5.1); *ii*) dimensionamento ed efficienza delle reti infrastrutturali (§ 5.2); *iii*) sistema di *governance* multilivello in grado di generare efficacia nei processi decisionali (dunque, anche collocandoli alla scala territoriale appropriata) (§ 5.3).

5.1 Servizi pubblici e servizi per le imprese

Il tema della qualità e della produttività dei servizi pubblici ha un ruolo significativo sulla produttività totale dei fattori e, dunque, sulla competitività del sistema delle imprese oltre che sulla qualità della vita dei cittadini e sul livello di spesa pubblica. Si è inoltre recentemente aperto un dibattito relativo ai “nulla facenti” (Ichino, 2006) la cui presenza genera spreco e inefficienza, oltre che disaffezione e risentimento nei confronti dell’intero comparto pubblico. Anche la Banca d’Italia ha puntato l’indice sul settore pubblico. Il governatore Draghi ha segnalato, nelle sue considerazioni finali (maggio 2008), come le cause del ristagno della produttività siano ampiamente identificate e ciò che occorre è senz’altro un deciso miglioramento della produttività dei servizi pubblici aprendoli al mercato.

Il costo dei servizi e non solo di quelli pubblici – a causa di inefficienze, e scarsa produttività – è in Italia significativamente superiore ai valori medi europei (cfr. Tabella 5.1).

Tabella 5.1 – *Andamento cumulato del costo dei servizi (2001-2004).
Variazione percentuale sul periodo*

Paesi	Servizi finanziari	Servizi assicurativi	Servizi professionali	Totale
Italia	34,5	28,8	10,0	8,7
Francia	6,4	11,2	n.d.	5,3
Germania	20,0	8,7	n.d.	4,4

Fonte: Eurostat.

Considerazioni puntuali – e non sempre rassicuranti – provengono anche da un recente studio condotto da Unioncamere nazionale sulle aziende partecipate da enti pubblici locale. Si tratta di un insieme consistente, 4.874 nel 2005, di cui il 45,9% localizzato nelle quattro grandi regioni settentrionali – 18,4% in Lombardia, 9,4% in Emilia-Romagna, 9,3% in Piemonte e 8,8% in Veneto. Il controllo societario garantisce agli enti locali un rendimento importante sotto forma di dividendi, che hanno raggiunto i 1,6 miliardi nel 2005 nel Centro-Nord (utili dopo le imposte). L’immagine complessiva che

ne emerge è però quella di un numero eccessivo di imprese poco produttive e con tariffe più alte di quelle che potrebbero essere ottenute in presenza di maggiore concorrenza ed efficienza. La strada da percorrere sembra una sola: liberalizzazione (Boitani, 2008), sebbene numerosi siano i veti e i freni che enti locali e sindacati pongono a riguardo.

Nella competizione tra sistemi territoriali servizi pubblici e reti infrastrutturali giocano un ruolo di primo piano, nel garantire accessibilità e connettività, nell'abbassare i costi, nell'aumentare il raggio d'azione (avvicinamento dei mercati). Anche la partita dell'energia non è estranea ad un sistema che continua ad essere manifatturiero-trasformatore. La fusione tra Aem-Milano e Asm-Brescia ha dato origine a un gruppo di 9 miliardi circa di fatturato. La nuova A2A rappresenta già oggi: il primo operatore nazionale per fatturato nel settore delle Local Utility; il secondo operatore nazionale per capacità produttiva installata ed elettricità venduta; il terzo operatore nazionale per gas venduto e per numero di clienti; il primo operatore nazionale nel trattamento dei rifiuti e dei servizi ambientali. È la grande multiutility del nord:

«La grande Ans (Azienda nord servizi) vagheggiata da Enrico Letta. Cioè la suggestione di un polo nord dell'energia dove si muovono dinamiche transfrontaliere importato con Slovenia, Austria e Svizzera, incrociando il corridoio 5 e Brennero, e capace di entrare nel great game europeo, trattando alla pari con russi e algerini.» (Alfieri, 2008: 55).

Mentre le fusioni nel Nordovest proseguono – e pongono le premesse per un miglioramento complessivo del servizio (più qualità, meno costi) – nel Nordest il processo risulta ancora in alto mare. A fine 2007 Veneto Sviluppo ha lanciato un progetto di aggregazione prevedendo l'istituzione di una holding di tutte le società che forniscono servizi nel Nordest, ma sono già emerse le prime ritrosie con Acegas-Aps (Trieste e Padova) che rallentano la fusione con Ascopiave (Treviso). Analoghi problemi sono peraltro evidenti in tema di aeroporti e fiere: spesso si fanno concorrenza senza raggiungere la massa critica che servirebbe per competere.

Ulteriori problemi nascono in fase di avvio di nuove attività produttive (cfr. Tabella 5.2). La farraginosità del meccanismo delle autorizzazioni, unitamente ai tempi lunghi per ottenerle, divengono infatti un ulteriore elemento di freno allo sviluppo.

Tabella 5.2 – *Freni allo sviluppo: avvio di un'attività produttiva (tempi e costi)*

Paesi	Procedure (n°)	Giorni lavorativi per la creazione di una nuova impresa	Costo in dollari
Stati Uniti	4	4	167
Gran Bretagna	5	4	381
Francia	15	53	3.693
Italia	16	62	5.012
Spagna	11	82	3.732
Germania	10	45	4.000
Danimarca	3	3	2.857

Fonte: Banca Mondiale, *Doing Business. Understanding Regulation*, 2004.

In Italia è oggettivamente più complesso, più dispendioso, più defatigante iniziare nuove attività economiche. Ma anche nei casi di pre-esistenza dell'attività, quando essa ha esigenze di ampliamento, adeguamento, razio-

nalizzazione, spesso è frenata dalla burocrazia. Non è un caso che numerose PMI italiane abbiano in anni recenti abbandonato Torino per trasferire la propria attività del Rhône-Alpès, o Bolzano verso il Tirolo Orientale.

Le oggettive carenze nei servizi a disposizione del sistema produttivo incidono anche sulla percezione delle imprese stesse che esprimono livelli di soddisfazione (Unioncamere, 2007) che ancorché positivi (punteggio di 69,3 su una scala di valori tra 0 e 100) non segnalano alcun trend di miglioramento (69,6 è il dato medio dell'anno precedente).

Tabella 5.3 – *Indicatore sintetico di soddisfazione delle imprese per i servizi resi dalla Pubblica Amministrazione*

Area geografica	ASL	CCIAA	Comune	IVA e Registro	INAIL	INPS	Provincia	Regione	Totale uffici	Totale uffici
NO	70.0	75.0	71.0	66.6	69.5	69.9	71.1	70.8	70.5	70.0
NE	65.0	74.2	69.7	68.7	69.5	66.3	65.7	64.5	67.9	70.7
Italia	67.6	74.5	67.6	71.6	69.6	66.4	68.4	68.4	69.3	69.6

Fonte: Unioncamere (2007)

Nell'analisi condotta da Unioncamere su un campione di circa 2.400 imprese viene indagata la qualità percepita dalle imprese intervistate circa i servizi utilizzati nel corso del 2006, con riguardo a:

- la tempestività nell'assolvimento degli adempimenti amministrativi;
- la professionalità tecnico-amministrative del personale pubblico nel trattamento delle pratiche;
- la facilità di accesso ai servizi.

I dati della Tabella 5.3 un andamento solo debolmente più soddisfacente al Nord rispetto all'insieme del Paese e significativamente migliore, nella percezione, nel Nord Ovest rispetto al Nord Est.

Tabella 5.4 – *Andamento dei costi sostenuti 2006*

Impatto sui costi dell'informatica	Ridotto i costi	Invariati	Incrementati
Nordovest	30.0	52.4	11.0
Nordest	37.0	50.0	12.0
Italia	29.7	55.8	11.5
Andamento dei costi sostenuti	Inferiori al 2005	Invariati	Superiori al 2005
Nordovest	14.8	57.8	20.7
Nordest	6.9	59.0	28.2
Italia	8.4	60.2	24.6

Fonte: Unioncamere (2007)

In relazione alla facilità di accesso l'informatizzazione del servizio gioca un ruolo rilevante con qualche implicazione anche sui costi sostenuti per l'espletamento degli adempimenti amministrativi (cfr. Tabella 5.4). La percezione delle imprese evidenzia comunque un incremento rispetto all'anno precedente, raggiungendo una dimensione assoluta di 14,9 miliardi di euro (spese in oneri amministrativi nel 2006), pari a un costo medio per impresa

di 11.800 euro e una ripartizione tra 45,6% di costi esterni e 54,4% di costi interni. La “tassa della burocrazia” pesa dunque sul sistema produttivo un punto percentuale del PIL segnalando ancora ampi margini di miglioramento.

5.2 Dimensionamento ed efficienza delle reti infrastrutturali

Il tema delle reti che innervano un’economia della conoscenza e che uniscono la “città infinita” del Nord-Ovest (Bonomi, 2005) con la via lattea veneta e veneto-giuliana, così come la teoria di città pedemontane che da Aosta – passando per Ivrea, Biella e Verbania – legano Varese, Como, Lecco, Sondrio al Trentino A.A. e al Friuli, è un tema centrale per il futuro del territorio. Centrale in quanto è in gioco la sopravvivenza stessa del Nord – che in molteplici punti rischia la paralisi e il collasso³⁵ – e la sua connettività con l’Europa e il mondo.

Il tema delle reti assume una ulteriore, specifica centralità. Essa si lega al riconoscimento che dal punto di vista territoriale il Nord, oltre a non essere un territorio omogeneo, non è un’entità unica né convergente. I Nord, al plurale – Aldo Bonomi ne distingueva bel sette differenti nel suo lavoro del 1993 – nascono anche dall’eterogeneità dei quadri normativi:

«I provvedimenti legislativi in materia di urbanistica e governo del territorio adottati negli ultimi anni dalle regioni appaiono spesso molto diversi tra loro: sono evidenti le difformità dei modelli di riferimento tecnico-culturale (pianificazione comprensiva, pianificazione per obiettivi, progetti d’area, ecc.). Tale eterogeneità si accentua ulteriormente se si considera che la produzione legislativa – nel senso di nuove normative di disciplina degli usi del suolo e di pianificazione urbanistica e territoriale – non sempre è stata accompagnata da azioni concrete di aggiornamento della pianificazione regionale.» (Salone, 2004: 2).

Che una dotazione infrastrutturale adeguata incrementi la produttività totale dei fattori è noto, da questo discende che le politiche di governo del territorio sono state, nell’impostazione recente, politiche di creazione della mobilità e dell’accessibilità (Fontana, 2003). Il Nord, da questo punto di vista, ha pagato un costo enorme, connesso al ritardo almeno ventennale su tutte le grandi opere che pure rientrano, e non da ieri, nelle priorità strategiche dell’Italia (a volte dell’Europa) e che si sono messe in moto solo recentemente – e non ancora tutte – anche attraverso strumenti legislativi *ad hoc*, quali la Legge Obiettivo (Legge 443/01).

Se, da un lato, il disegno delle grandi reti – Corridoio plurimodale 5 e valichi Alpini – è divenuto nei fatti l’unico modo con cui lo Stato ha definito alcune linee di assetto del territorio, a valle di questo disegno le regioni si

³⁵Stime prudenziali suggeriscono che i costi totali reali di congestione del sistema infrastrutturale stradale siano di circa 4 miliardi di euro, una tassa dello 0,5% del PIL, paragonabile alle tasse auto pagate dalle famiglie italiane, ma con punte di concentrazione territoriale anche molto più alte.

sono mosse in ordine sparso e con un livello di coordinamento pressoché inesistente.

Ne è disceso un effetto duplice e contraddittorio:

«Da un canto, le regioni interessate da tracciati o interventi a larga scala tendono a convergere sulle medesime ipotesi tecnico-programmatiche secondo un approccio “debole” alla cooperazione, debole perché meramente indotto da leve finanziarie e dalle previsioni del governo centrale, che di fatto definiscono le agende regionali; d’altro canto, le regioni più “lontane”, sebbene incardinate nel medesimo scacchiere padano, non sembrano curarsi troppo dell’effetto-domino delle proprie scelte rispetto al quadro delle aspettative nutrite dalle altre amministrazioni regionali, con risultati in molti casi “a somma zero”.» (Salone, 2004: 43).

Emerge, in sintesi, una difficoltà significativa a trasformare le politiche settoriali (delle infrastrutture e della mobilità) in politiche territoriali di assetto e funzionalizzazione del territorio. I tentativi – rimasti tali – di coordinamento tra le due grandi aree urbane di Milano e Torino ne sono una dimostrazione indiretta. Il Nord necessita dunque uno sforzo di coordinamento interistituzionale di cooperazione interregionale ben maggiore di quello sinora messo in campo.

«Occorre superare la logica della “lista della spesa” nella programmazione nazionale dei telai infrastrutturali. Concordare con le regioni le priorità infrastrutturali da candidare a finanziamento non significa “accontentare” le esigenze da queste manifestate secondo un atteggiamento da “dittatore benevolente”, bensì costruire quadri di riferimento almeno alla scala macroregionale insieme alle istituzioni regionali e alle rappresentanze degli interessi.» (Salone, 2004: 44).

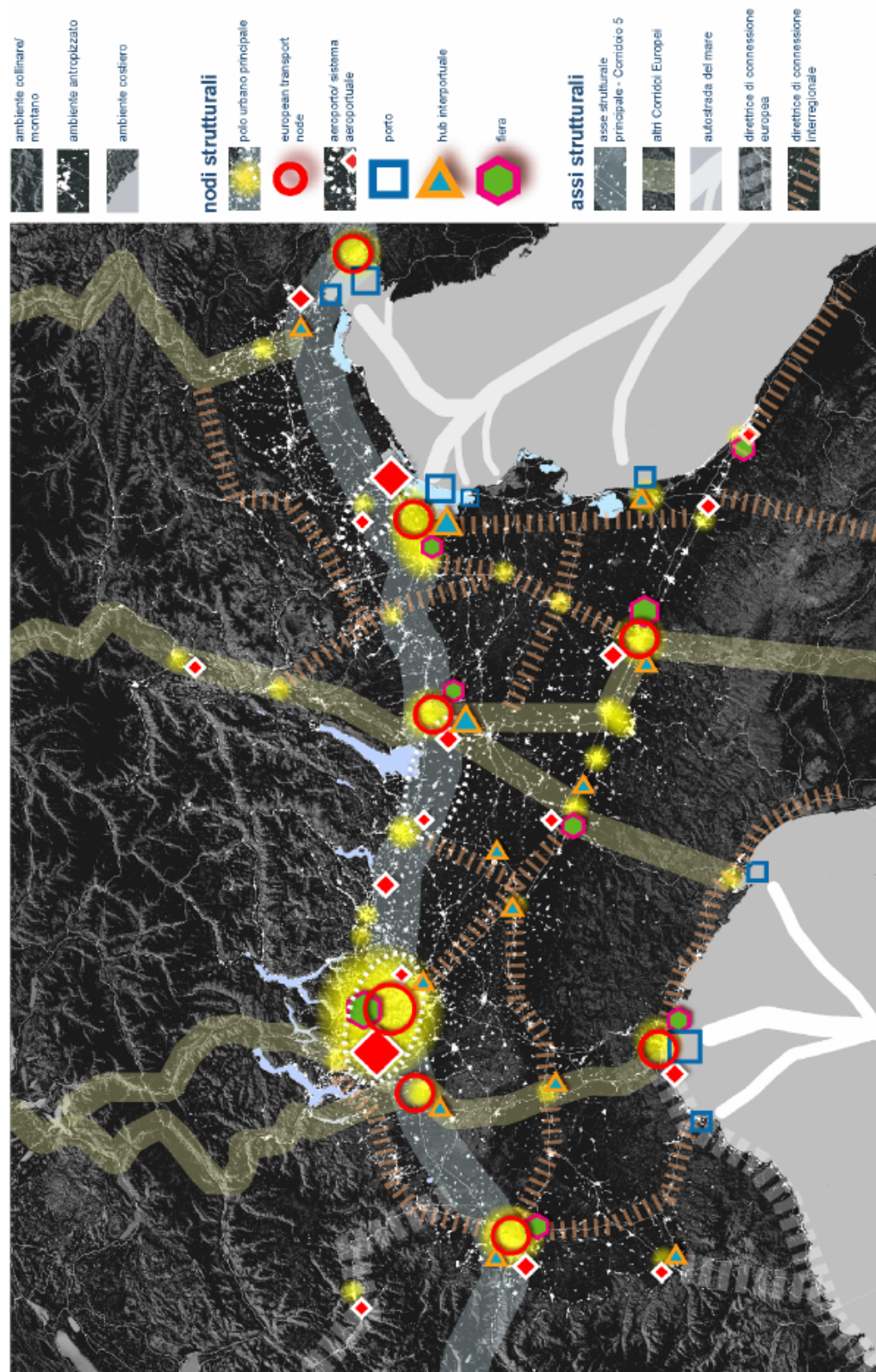
Un elemento di riflessione deve peraltro essere sviluppato in relazione alla unidirezionalità del dibattito sul deficit infrastrutturale fortemente polarizzato sulle “grandi opere” (cfr. Figura 5.1). La domanda prevalente di trasporto – come è noto – si concentra sulla breve distanza, cioè tipicamente quella del pendolare regionale-metropolitano³⁶, mentre risulta evidente un orientamento – politicamente vincente – ad assegnare priorità a tratte infrastrutturali, sia stradali che ferroviarie, orientate alla lunga distanza e alla domanda internazionale (Ponti, 2007).

Ecco allora che una rinnovata attenzione non solo per i grandi progetti³⁷ dovrebbe indicare come prioritari gli interventi di viabilità “ordinaria” in Lombardia e Veneto dove si concentrano i 4/5 della mobilità e, dunque, della congestione e dell’inquinamento del Nord Italia.

³⁶Solo per stare al caso milanese, polo che integra ed irradia le economie delle regioni del Nord Ovest, ben il 40% dei dipendenti delle imprese milanesi ha una localizzazione extraprovinciale e tra questi il 33% oltre un raggio di 275 Km.

³⁷*«In particolare, vanno segnalati alcuni casi paradossali: la linea di alta velocità Milano-Genova è stata dichiarata non finanziabile (neppure al 40% previsto dall’attuale modello per i progetti AV), dalle stesse Ferrovie dello Stato dopo un’analisi condotta con ISPA (per insufficienza di traffico).»* (Ponti, 2007: 46).

Figura 5.1 – Schema delle reti infrastrutturali dell'area padano-alpina-adriatica



Fonte: Atlante della Lombardia – II sezione, Lombardia senza confini. PTR

Anche in questo caso qualche iniezione di federalismo potrebbe far bene ai territori. Infatti, il modello di finanza totalmente derivata (paga lo Stato)

oscura fortemente la propensione delle regioni in relazione agli oneri finanziari (sia in relazione ai costi di investimento che relativamente agli oneri di gestione) delle opere infrastrutturali che insistono sul proprio territorio eliminando qualsiasi incentivo al contenimento dei costi.

Le leggi finanziarie del 2007 e del 2008 hanno introdotto alcuni elementi di novità nel finanziamento delle infrastrutture di trasporto, in modo specifico in relazione alla portualità³⁸. Tre le innovazioni rilevanti rintracciabili nelle ultime finanziarie risultano centrali per i ragionamenti qui sviluppati: un nuovo ruolo delle autorità Portuali e delle regioni; l'estensione della logica di compartecipazione del gettito della fiscalità generale; l'ampliamento delle tipologie di infrastrutture finanziabili.

L'idea di fondo è semplice: dotare le Autorità Portuali di risorse proporzionali ai traffici rappresenterebbe un incentivo economico all'efficienza gestionale. In particolare, di forte interesse risulta la dimensione del gettito IVA – per i tre porti liguri di La Spezia, Genova e Savona è stato nel 2005 di 3,3 miliardi di euro – e l'attribuzione alle Autorità Portuali anche solo di alcuni punti percentuali di questo gettito consentirebbe una leva finanziaria in grado di generare investimenti infrastrutturali (di ampliamento, ammodernamento, diversificazione, ecc.) nell'ordine di grandezza delle centinaia di milioni di euro.

Un quadro regolatorio certo, e una più netta prevedibilità dei flussi di cassa delle Autorità Portuali, consentirebbero inoltre un più semplice coinvolgimento di operatori privati (operatori marittimi, grandi imprese, banche, ecc.) negli investimenti portuali, svolgendo il ruolo effettivo di volano per la crescita e l'ammodernamento delle infrastrutture, innescando una spirale virtuosa in cui investimenti azzeccati incrementano il traffico, generano un surplus di entrate (quantificabile *ex-ante*) e consentono una più facile sostenibilità finanziaria degli investimenti stessi.

Laddove l'incremento di traffico generato da maggiore efficienza fosse sottratto a concorrenti esteri si innescherebbe un gioco a somma positiva, in grado di incrementare il volume assoluto di IVA riscossa e, dunque, anche la quota (largamente maggioritaria) che continuerebbe a rifluire nelle casse dello Stato, una parte della quale da dedicarsi anche ad operazioni di "perequazione" per quei contesti portuali più svantaggiati o più bisognosi di interventi infrastrutturali urgenti. Dato che la competizione tra porti si gioca sempre più su quella tra territori piuttosto che tra terminal, la direzione tratteggiata richiede e spinge verso un sempre maggiore coordinamento tra Autorità Portuale e Amministrazioni pubbliche territoriali e persino di alleanze tra territori che vanno esattamente nella direzione delle reti.

«In linea generale è da guardare con molto favore questa possibilità, a condizione tuttavia che alle forme di maggiore autonomia siano effettivamente col-

³⁸L'esemplificazione relativa alle Autorità portuali, e al nuovo ruolo ad esse riconosciuto, è tratto dal recente contributo di Oliviero Baccelli e Lanfranco Senn (2008), dedicato ai porti liguri, e da un più ampio lavoro di ricerca condotto dal CERTeT – Università Bocconi sui porti italiani e ora raccolto in: Baccelli, Ravasio, Sparacino (2007). Si procede qui per rapidi tratti semplificando di molto una materia particolarmente complessa; si rimanda pertanto ai lavori citati per ogni argomentazione di dettaglio.

legati guadagni di efficienza per le comunità locali e nazionali, in termini di accelerazione degli iter di approvazione, progettazione e realizzazione degli interventi, di maggior adattamento delle forme di intervento pubblico decentrato alle preferenze locali differenziate, della miglior gestione delle esternalità positive a vantaggio delle comunità locali che sostengono i costi indiretti del completamento di alcune opere.» (Bacelli, Senn, 2008: 18).

Poche considerazioni ulteriori merita il trasporto ferroviario. Innanzitutto, è bene essere avvertiti circa il fatto che le ferrovie servono una quota assolutamente minoritaria del traffico merci totale: intorno al 10% in termini di volumi e al 5% in termini di fatturato (fatto 100 quanto gli utenti pagano per i servizi di trasporto). Il traffico di transito (origine e destinazione al di fuori dell'Italia) è pressoché inesistente e per incrementare non solo marginalmente la competitività modale (ferro vs. strada) occorre preferibilmente migliorare i centri intermodali e significativamente la puntualità del trasporto. Anche qui la quota più elevata (circa il 50%) è fatta dal trasporto regionale-metropolitano. Qui devono migliorare rapidamente gli standard di qualità come le ormai ricorrenti proteste dei comitati dei pendolari segnalano (in tema di pulizia, puntualità, posti a disposizione).

L'accento posto sulla competizione tra territori e sulla logica delle alleanze apre così all'ultimo passaggio, in più decisivo per il futuro del Nord: dall'infrastruttura al servizio, l'attenzione si focalizza sulla filiera logistica che, insieme alla finanza, costituisce oggi certamente un fattore strategico dello sviluppo e un elemento cardine della competitività di imprese e territori. La crescita del settore è risultata esponenziale nell'ultimo quindicennio³⁹, accompagnando la modificazione del manifatturiero che ha fortemente accelerato le pratiche di *outsourcing*⁴⁰, la produzione *just-in-time*, l'organizzazione secondo modelli "zero scorte", le connessioni a rete.

Diviene dunque assolutamente decisiva un'offerta di servizi di logistica integrata di alto livello. Servizi che frequentemente si polarizzano sul territorio dando vita a veri e propri "distretti logistici".

«È lecito parlare di "distretti logistici", aree che per la loro concentrazione di servizi e di infrastrutture, per la loro posizione baricentrica rispetto ai flussi distributivi e di approvvigionamento, diventano zone di forte attrazione d'installazioni logistiche. In Europa il distretto logistico più famoso è quello di Venlo, in Olanda, ai confini con la Germania e con il Belgio, dove alcune delle maggiori multinazionali d'origine giapponese, americana o europea hanno insediato le loro piattaforme di stoccaggio e distribuzione, dove alcuni dei maggiori operatori del porto di Rotterdam, come l'ECT, hanno insediato le loro piattaforme retroportuali.» (Bologna, 1997: 160).

³⁹Il trasporto fisico, che della logistica è il segmento più povero, incide oggi per un 8-10% dei costi totali di logistica, salendo fino al 30% solo per specifici beni di consumo a basso valore aggiunto ed alta rigidità distributiva. Ciò significa che tra il 70% e il 90% sono costi per servizi a più alto valore aggiunto e più alta tecnologia informatica.

⁴⁰Un aneddoto significativo è quello riportato da Daniel Cohen in relazione alla casa automobilistica Volkswagen: «Si narra che il direttore delle vendite della Volkswagen in Brasile si sia compiaciuto che la sua ditta fosse riuscita ad assegnare all'esterno la parte essenziale della produzione, riservandosi solo ciò che sapeva fare meglio: collocare la sigla VW sul davanti dell'automobile.» (Cohen, 2007:14).

Tutto ciò crea forte polarizzazione sul territorio e costringe a forti alleanze, ecco che ben si comprende perché il porto di La Spezia possa avere il suo retroporto in prossimità di Parma o Genova nell'entroterra alessandrino⁴¹ o novarese.

Ma se la logistica è così importante, il Nord esprime operatori di logistica integrata di livello europeo? Riesce a specializzarsi in un segmento della catena del valore che, espulso dalla grande impresa, risulta così determinante nella gestione dei flussi e del mercato? La risposta è solo debolmente positiva come i dati della bilancia commerciale dei servizi – alla voce noli – testimoniano (UIC, 2006).

Innanzitutto, i volumi di spedizione realizzati dagli operatori italiani nei trasporti internazionali segnalano un peso maggiore nelle esportazioni, sebbene già qui la presenza straniera sia rilevante, mentre nelle importazioni gli stranieri sono decisamente maggioritari (vale peraltro osservare che il valore di una tonnellata esportata è circa tre volte superiore di quelle importate).

Tabella 5.5 – *Quote di mercato degli operatori italiani*

Modalità	Import	Export
Strada	41%	55%
Nave	20%	34%
Aereo	44%	44%

Fonte: UIC, *Indagine sui trasporti merci internazionali*, 2000.

Dal punto di vista dei contratti la maggior parte delle esportazioni sono effettuate con clausole FOB mentre le importazioni sono ricevute con clausole CIF. Questa asimmetria denota una debolezza degli operatori italiani con imprese manifatturiere che esprimono una diffusa tendenza ad affidare alla controparte – acquirente o venditore – l'organizzazione del trasporto. Ciò trova una spiegazione anche nella rilevante frammentazione del tessuto produttivo nord italiano che in molti casi ricorre alla formula esportativa “Franco Fabbrica” (il 39% delle imprese effettua in tal modo più dell'85% delle esportazioni), o alla formula importativa del “Franco Destino” (il 44% delle imprese effettua in tal modo più dell'85% delle importazioni) (UIC, 2006).

Il dato macroeconomico di sintesi è che il Nord rimane un'economia esportatrice netta di merci ma con un grosso deficit alla voce “noli” in quanto importatrice netta di servizi internazionali di trasporto. In aggiunta, l'andamento temporale è di progressivo arretramento degli operatori italiani la cui quota di mercato segna un andamento decrescente per tutti i modi di

⁴¹ «Lo studio di fattibilità (...) evidenzia come a medio termine (2011-2013) sia possibile sganciare Genova dai condizionamenti orografici gravanti sulla sua logistica portuale, solo rovesciando il problema e recuperando le aree necessarie alla funzione di retrobanchina là dove queste sono disponibili, cioè oltre l'Appennino, nell'area compresa tra Novi e Ovada. Questo “retroporto” verrebbe messo in collegamento diretto e continuo con le infrastrutture portuali a mare attraverso un tunnel industriale (creato e utilizzato per l'esclusivo trasporto delle merci varie containerizzate) ed equipaggiato con un sistema di trasporto su ferro innovativo e completamente automatizzato, in grado di garantire lo spostamento dei container a ciclo continuo a bassa velocità, alta capacità, ed efficienza, elevata sicurezza: il tutto migliorando la qualità ambientale.» (CISS, 2007:124).

trasporto, con trend particolarmente negativi per il settore navale (un motivo in più per svecchiare organizzativamente e gestionalmente le autorità Portuali) sia in import che in export, e per il settore aereo in export.

La pratica commerciale della vendita “Franco Fabbrica” oltre a lasciare l’esercizio della funzione logistica distributiva dei prodotti italiani nelle mani del compratore estero, sottraendo un’ampia quota di mercato alle imprese logistiche italiane, ha certamente frenato anche lo sviluppo di una “cultura logistica” nel tessuto delle PMI riducendo opportunità di crescita per gli operatori italiani e dunque un importante segmento nella catena del valore.

Il Nord dovrebbe quindi muoversi investendo di più in tecnologia (sistemi di controllo e gestione del traffico; autostrade intelligenti; reti informatiche per l’ottimizzazione dei carichi, ecc.) e meno in infrastrutture; più sui nodi stradali e meno sulle ferrovie; più sulla programmazione dei sistemi di logistica e trasporto alla scala territoriale locale.

5.3 Una governance multilivello

La complessità degli scenari competitivi e l’articolazione plurilivello in cui le relazioni tra attori sono organizzate, hanno contribuito ad alimentare un sovraccarico di domanda politica sulle amministrazioni territoriali decentrate. Tale domanda nasce, da un lato, dalle difficoltà dello stato nazionale ad offrire risposte adeguate; dall’altro, dal processo di decentralizzazione delle competenze e di avvicinamento delle risorse agli utilizzatori.

Ne discende che le amministrazioni territoriali (il *government*) stentano ad articolare autonomamente serie politiche di sviluppo (Crouch *et al.*, 2001; Pichierri, 2002; 2005); necessitano invece di alimentare percorsi di concertazione e strutture di *governance* che siano in grado di motivare all’azione un numero crescente di soggetti (Caroli, 2002; Esposito, 2005) – singoli e collettivi – portatori di esigenze e detentori di risorse: l’organizzazione sociale si indirizza verso una modalità poliarchica⁴².

In questo senso, il passaggio dal *government* alla *governance* implica una duplice modificazione:

- da una preoccupazione puramente strutturale ad una nuova attenzione per il processo;
- da una focalizzazione esclusivamente di governo (pubblica amministrazione) a un più ampio orizzonte di capacità civiche e di politiche di volontariato.

La *governance* si attiva nel compito di riconoscere i bisogni, di aggregare e coordinare una molteplicità di interessi pubblici e privati.

La *governance* diviene così una modalità di coordinare il *self-interest* e le scelte microeconomiche, di risolvere controversie, di assegnare diritti di proprietà, di distribuire potere tra i membri della comunità, di rafforzare gli *en-*

⁴²La poliarchia è il principio in base al quale la pluralità di attori operanti sul territorio instaura reti di collaborazione in vista di obiettivi condivisi; la logica di sviluppo dal basso è quella che informa questo principio di organizzazione sociale.

titlements, di assicurare radicamento sociale, di perseguire visione condivise di sviluppo, di produrre beni relazionali, di sostenere la fiducia e la partecipazione (Bramanti, 2001).

Le istituzioni regionali rimangono certamente importanti nel definire l'agenda, nel mobilitare le risorse, nell'offrire differenti accessi, nel mediare gli interessi e nell'implementare le politiche. Ma la società civile ha la capacità di promuovere il consenso sullo sviluppo e la distribuzione, e di regolare competizione e cooperazione. Un certo grado di *coesione sociale* è infatti indispensabile per connettere forme individuali e collettive di razionalità⁴³.

Metodologicamente il funzionamento della *governance* richiama la logica della pianificazione strategica dello sviluppo (Gibelli, 1996). Un'ampia letteratura sottolinea la necessità di un accordo iniziale che attivi il processo di pianificazione. Si rende necessario infatti una meta-intesa sulle regole, preliminare alla identificazione stessa dei problemi strategici: il *plan for planning* nella scuola anglo-sassone (Bryson, 1996).

Un secondo punto che accomuna il metodo della pianificazione strategica con lo strumento *governance* è l'essere entrambi dei processi continui di formazione, mantenimento e ridefinizione del consenso.

Anche la *governance*, infatti, necessita di trovare nei fatti un equilibrio nella rappresentazione e declinazione degli interessi dei differenti soggetti che la compongono, facendo emergere un punto di coesistenza, di compensazione, di coerenza. È l'emergere sul territorio di un *policy-network* robusto in cui interagiscono entità separate, pubbliche e private, non gerarchicamente collegate, eppure interdipendenti. C'è un unico caso in cui la *governance* non è in grado di funzionare, quando il problema decisionale si presenta come un "gioco a somma zero", quando le mie vincite sono le tue perdite: la contrattazione qui si trasforma in una prova di forza e non v'è spazio per l'accordo (Dixit, Nalebuff, 2008)

Si pone dunque un problema di *governance* che risulta fondamentale in cui le regioni dovrebbero ritagliarsi sempre più compiti di programmazione, di indirizzo e coordinamento, e di definizione di linee politiche generali nei confronti delle autonomie territoriali (sussidiarietà verticale). La regione Lombardia ha offerto una prima risposta a questo snodo della *governance* spingendo molto verso lo strumento dei "tavoli interistituzionali" (Mora, 2002) in cui coinvolgere enti locali, autonomie funzionali e soggetti intermedi dell'associazionismo sociale e imprenditoriale – fino a far parlare dell'esistenza di un "sistema integrato delle autonomie" di marca tipicamente lombarda (Pizzetti, 2005: 19). In tale meccanismo però si generano ancora momenti di asimmetria tra il livello di attuazione e implementazione delle politiche, dove più evidente è l'effettiva partecipazione dei differenti livelli istituzionali, e quello dell'elaborazione e disciplina legislativa di tali politiche più decisamente accentrate nell'istituzione regionale (Roversi Monaco,

⁴³Si pensi, da questo punto di vista, alla strada irta e insidiosa – potenzialmente piena di agguati – che la scelta (per ora solo nei proclami) del nucleare comporta. Territorialmente il nucleare in Italia si può fare solo al Nord, ma il Nord è pronto ad accettare il nucleare? La "politica bassa", sempre a caccia del consenso di breve periodo, saprà ragionare in termini strategici o sarà sopraffatta dalla sindrome *nimby*?

2005). In parte, questa difficoltà è figlia dei problemi incontrati ad approvare lo Statuto regionale ma, al tempo stesso, è una cartina di tornasole dello scontro politico che dietro all'elaborazione degli Statuti si è giocato e si gioca in tutte le grandi regioni caratterizzate da un sistema della rappresentanza diffuso e a tratti frammentato.

5.3.1 *La governance lombarda: valorizzare società civile e business community*

È proprio la presenza di una convinta volontà di attenzione, sollecitazione, aggregazione di domande, bisogni, idee, energie e visioni diffuse (e la ricchezza della società civile lombarda è notevole: 3.500 associazioni volontarie; 600 organizzazioni non-profit; 1.100 cooperative sociali) che genera la necessità di forme di *governance* adeguate a un sistema complesso. A partire dal 1995 si sono così identificate, consolidate e moltiplicate sedi di confronto e di lavoro collegiale⁴⁴ con le parti sociali, gli enti locali, la società civile, metodo che ha trovato un suo punto di coagulo nel *Patto per lo sviluppo regionale* (Mora, 2002), ma che permea, per così dire, dall'interno anche l'azione di politica in numerosi settori (IReR, 2006).

Questo percorso si è ulteriormente consolidato nel corso della VII legislatura (2000-2005) fino ad assumere un vero e proprio ruolo di *cabina di regia*, di condivisione degli obiettivi strategici da perseguire coerentemente ma disgiuntamente per le rispettive responsabilità e funzioni dai partecipanti al Tavolo. L'VIII legislatura (2005-2010, giunta ormai a metà del suo percorso) ha integrato le modalità della partnership su alcuni temi prioritari con la creazione di *Comitati strategici*, sede di coinvolgimento e di confronto tra personalità eminenti e protagonisti di sviluppo. Due risultano ad oggi i Comitati attivati: quello per la *Competitività* e quello per il *Welfare* che perseguono l'obiettivo di raccogliere competenze e conoscenza finalizzate al *decision making* della Giunta regionale (Bramanti, 2008a).

Come tutti i sistemi complessi la Lombardia ha estremo bisogno dell'interazione pro-attiva dei numerosi attori pubblici e privati – portatori di interessi, di risorse, di differenti sensibilità istituzionali – che la popolano (Pichierri, 2002); emerge, in sintesi, l'esigenza di un ruolo complessivo della pubblica amministrazione meno coinvolta nelle attività operative e più responsabile nella creazione di scenari, dell'identificazione di alternative praticabili, nella verifica degli effetti delle differenti politiche. Una pubblica amministrazione – e una Regione *in primis* – che dia spazio alla società e al privato e che dedichi più attenzione alle regole e agli incentivi che determinano i comportamenti e le scelte microeconomiche (Pasqui, 2002; Mangiarotti, 2004).

Un'articolazione minuta di tale metodo e di tali principi ha permeato la forma più territorializzata di tale percorso, quella della *programmazione ne-*

⁴⁴Più di 700 attori sono stati coinvolti in oltre 70 tavoli di *governance* sia territoriali (in ognuna delle 11 province), sia settoriali/orientati alle politiche. Attraverso questi tavoli l'informazione è diffusa e condivisa, le opinioni sono raccolte e dibattute, alcune posizioni comuni sono raggiunte.

goziata (Salone, 1999; Magnatti *et al.*, 2005). Programmazione negoziata che ben si inquadra nel contesto della sussidiarietà orizzontale dal momento che non può essere mai ridotta al semplice coinvolgimento degli enti locali, deve piuttosto dare spazio e ruolo alla vasta rete di rappresentanza degli interessi sul territorio senza peraltro sottrarsi alla domanda più scomoda che è corretto porre ai soggetti della rappresentanza: *chi rappresenta chi?* (Censis, IReR, 2002).

Un'innovazione significativa e abbastanza unica nel panorama europeo è quella della Regione Lombardia che ha inteso creare una cornice legislativa regionale alla programmazione negoziata⁴⁵ con la LR n. 3/2003. Il salto logico fondamentale è quello di fare uscire la programmazione negoziata dall'area dell'emergenza e di assegnarle lo *status* di metodo permanente di dialogo progettuale nei diversi territori (Pichierri, 2002; Mangiarotti, 2004) e tra i territori e la Regione. I quattro strumenti previsti – *Piano integrato di sviluppo locale* (PISL), *Accordo quadro di sviluppo territoriale* (AQST), *Contratto di recupero produttivo* (CRP), *Accordo di programma* (AP) – intendono costituire la modalità ordinaria di relazione tra la Regione e i differenti *stakeholders* operanti nei territori per condividere e declinare le linee di programmazione regionale coerentemente con il principio di sussidiarietà (Consiglio Regionale, 2006).

Gli obiettivi perseguiti dalla nuova legge⁴⁶ sono quelli di introdurre uno strumento sul modello dell'accordo di programma quadro Stato–Regione che consenta di dare continuità all'esperienza dei patti territoriali e di integrare la programmazione comunitaria (PIT e PISL).

Questa attenzione al dialogo istituzionale e al coordinamento ha recentemente colto nel segno rispetto a due interventi di respiro strategico (e di area vasta, dal punto di vista delle ricadute geografiche) destinati ad avere ripercussioni importanti sullo sviluppo della Lombardia e del Nord, certamente, e benéfici impatti anche per l'intero sistema Paese. Si tratta della realizzazione del polo esterno della grande Fiera di Rho-Pero (cfr. § 5.4.1) e del percorso di candidatura di Milano sfociato nell'assegnazione dell'Expò universale del 2015 (cfr. § 5.4.2). La rilevanza degli oggetti e la singolarità dei percorsi suggeriscono di approfondire, sia pure “in pillole”, il tema a cui è dedicata la sezione seguente (cfr. § 5.4). Vale solo la pena rilevare come altri esempi in questa direzione si sono mossi negli ultimi anni nel Nord del Paese, sulla stessa lunghezza d'onda sebbene con modalità fortemente differenziate. Il lavoro *pre e post* Olimpiadi invernali 2006 a Torino rappresenta un'ulteriore testimonianza della *governance* al lavoro nell'Italia del Nord (Debernardi, Rossi, 2007).

⁴⁵Per un'analisi di differenti modalità di promuovere lo sviluppo territoriale in Europa si rimanda a Caroli (2002).

⁴⁶La legge nasce forte anche di una molteplicità di esperienze relative alle reti di attori per la valorizzazione dei territori che risultano particolarmente studiate nel contesto metropolitano allargato (Bolocan Goldstein, Monaci, 2002; Pasqui, 2002).

5.4 Grande Fiera ed Expò 2015, ovvero il gioco di squadra

L'aspetto unificante ed innovativo di questi due progetti è certamente connesso a contenuti di metodo prima ancora che di merito. In un caso (grande Fiera) con forte attenzione al coordinamento privato-pubblico; nel secondo (Expò) con una più forte sottolineatura del coordinamento pubblico-pubblico alle differenti scale territoriali. Sono due esempi significativi anche perché la bontà del modello non può che misurarsi sul successo delle iniziative che, in questo caso, è stato pieno.

Questi due progetti sembrano poter modificare la prospettiva con cui la metropoli milanese – che certamente interpreta un ruolo trainante per la piattaforma territoriale lombarda, ma meno per il Nord – guarda a sé e sviluppa competenze di leadership verso l'esterno che, come sostiene Bonomi (2007), sino ad ora non sono state ancora riconosciute.

«Tutto entra in termini di suggestioni e informazioni per ciò che riguarda le competenze e le necessità del loro impiego. Poco esce in termini di progettualità di vasta scala e di prospettive di futuro. (...) Resta il fatto che a Milano esistono molte qualità, nessuna delle quali raggiunge l'eccellenza (...). Milano, insomma, ha il suo pregio principale, ma anche il suo principale limite, nella "medietà", nel fatto cioè di attestarsi a metà strada tra composizione dei conflitti sociali più disgreganti e incapacità di eccellere in qualcosa.» (Bonomi, 2007: 87).

5.4.1 Progettazione e realizzazione della "grande Fiera"

Il Nuovo Polo Fieristico viene inaugurato nell'aprile del 2005 su una superficie bonificata di 2 milioni di mq (precedentemente occupata da impianti petrolchimici), con spazi espositivi di 530 mila mq di superficie lorda di pavimenti, a compimento di una fase di cantiere durata meno di tre anni (un vero record per gli standard italiani). La realizzazione è frutto anche di un modello di *governance*⁴⁷ messo a punto dal governo regionale lombardo che ha visto il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati attorno a un tavolo promosso e coordinato da Regione Lombardia e l'uso, da parte di Fondazione Fiera Milano, degli strumenti del *project financing* e del *general contractor*, che hanno permesso di raggiungere un risultato, anche esteticamente apprezzabile, in tempi eccezionalmente contenuti. Come correttamente sottolineato dal sindaco di Rho – il comune sul cui territorio il nuovo Polo fieristico è insediato – Paola Pessina:

«La lezione che abbiamo appreso in questi anni è che sfide di questa portata si giocano bene e si possono vincere, solo se si riesce ad attivare una dinamica di rete, se si è capaci di far riconoscere a ciascuno la propria responsabilità di "maglia" di una rete più ampia, di un organismo collettivo, se ci si impegna ad

⁴⁷La parte più significativa e più complessa di raccordo nella *governance* ha ovviamente riguardato la dimensione infrastrutturale, che va ben oltre il sedime dell'insediamento fieristico. Fondazione Fiera, Comuni, Provincia, Regione, Asl, Arpa, Metropolitana, Ferrovie, Società Autostrada, Anas, hanno dovuto coordinarsi nel prevedere le opere necessarie, le mitigazioni ambientali, le condizioni e la qualità della vita della popolazione che abita i territori circostanti.

arrivare alla meta comune, restando in sintonia con gli altri soggetti.» (AA.VV., 2004: 24).

La grande Fiera di Rho-Pero svolge il decisivo ruolo di *gateway* della piattaforma produttiva territoriale del Nord, il punto di raccordo ed intersezione con le reti lunghe che contribuiscono significativamente a connettere le medie imprese trainanti, e la molteplicità di piccole al loro seguito, ai mercati globali. Il ruolo stesso della Fiera si è modificato profondamente nell'ultimo secolo, e ripercorrendo la storia di questa istituzione è possibile distinguere almeno tre grandi ruoli che la Fiera ha svolto, ruoli scanditi da altrettante fasi:

- innanzitutto la “Fiera vetrina”, la Campionaria di aprile che tra gli anni '20 e gli anni '60 nel secolo scorso diviene il momento di più alta visibilità nei confronti del mercato finale, e il catalogo più completo della produzione e dell'innovazione del sistema produttivo italiano e, particolarmente, nord italiano;
- quindi il passaggio a Fiera che promuove la distrettualità e le filiere del *made in Italy*, soprattutto all'estero, attirando migliaia di *buyers*, produttori e fornitori stranieri che si confrontano con la produzione delle filiere italiane. Il paradigma più significativo di questo ruolo è certamente quello del “Salone del Mobile”, cresciuto progressivamente sino a divenire l'evento *clou* dell'*industrial design* a livello mondiale (Bramanti, 2008b);
- il terzo passaggio è il progressivo spostamento dell'attenzione dei produttori verso le connessioni a monte. Sottolinea Aldo Bonomi:

«Il produttore lombardo viene in fiera non più solo o principalmente per farsi vedere e per far vedere di che cosa è capace la sua azienda. Ma viene per capire il mercato, quali sono le sue esigenze e le potenzialità che offre (...). Non basta più il normale contatto con le reti di vendita: è necessario che l'industria sviluppi una capacità di “ascoltare” il mercato. E se questo non è possibile o facile farlo efficacemente “inseguendo” i clienti, è possibile farlo con successo in un momento di sintesi come la fiera, che per questo diventa un sofisticato strumento di monitoraggio dei mercati, una vera e propria porta sulla globalizzazione di cui difficilmente l'azienda può oggi fare a meno.» (AA.VV., 2004: 34).

Ma la grande Fiera, generatrice di poderosi flussi di traffico in un'area già fortemente congestionata, può divenire momento e occasione di razionalizzazione dell'intera rete dei trasporti intorno al nodo milanese, vero “bucro nero” della mobilità⁴⁸ centro padana. Innanzitutto, la realizzazione ha già consentito la bonifica e il recupero di una vasta area – deteriorata e inquinata, la ex-raffineria di Rho-Pero – che differentemente sarebbe rimasta a lungo inutilizzabile, mancando al pubblico le risorse finanziarie per tale operazione di bonifica. Inoltre, la grande infrastruttura fieristica ha catalizzato risorse pubbliche e capitali privati differentemente non mobilitabili e, persino

⁴⁸La “città infinita” con 4,5 milioni di persone e 3 milioni di autoveicoli circolanti è fra le più densamente motorizzate del mondo. I veicoli in circolazione per ogni chilometro di strada asfaltata sono qui circa 90, contro una media UE di poco più di 15. Come è stato fatto giustamente osservare nella “città infinita” il rischio è che i tempi diventino infiniti (Zucchetti, in AA.VV., 2004).

più importante, ha catalizzato una parte rilevante della pubblica opinione così da rendere possibile la costruzione di quel consenso dal basso⁴⁹ che “accetta” le nuove infrastrutture, o se ne fa direttamente promotore.

La grande Fiera, inoltre, diviene co-protagonista della trasformazione della “città infinita” in forza del suo impatto scambievolmente con il territorio:

«Da un lato la presenza della Fiera stimola la circolazione di ricchezza, crea nuove professioni, facilita l'apertura verso l'esterno. Dall'altro, il territorio influisce sui risultati dell'attività fieristica a seconda dei caratteri infrastrutturali, della cultura imprenditoriale, delle specificità settoriali, dello spirito innovativo che lo caratterizzano.» (Senn, in AA.VV., 2004: 64).

L'impatto economico⁵⁰ è decisamente importante, con le due nuove strutture Nuovo Polo e Polo urbano⁵¹ a regime, la stima è di 4,3 miliardi di euro di cui 2,4 di valore aggiunto e un'attivazione di occupazione nell'intera economia lombarda di circa 43 mila unità.

La Fiera, infine, come punto di saldatura, di giunzione tra lo spazio dei luoghi e lo spazio dei flussi. Flussi di idee, informazioni, soluzioni, creatività, *gateway* sul mondo e punto di intersezione con le reti lunghe della competitività. Ma, anche, luogo, “piazza” del nuovo millennio: le informazioni complesse e le esigenze di socializzazione non sono e non saranno sostituibili dalle possibilità offerte dalle nuove tecnologie. È anche per questo che almeno una volta all'anno l'imprenditore e i suoi tecnici – anche i più impegnati – lasciano la propria azienda, il proprio territorio per recarsi in Fiera. Perché il colpo d'occhio su cosa c'è di nuovo, le strette di mano, i contatti diretti con colleghi, fornitori, clienti non sono un elemento superfluo o ridondante, ma un'occasione ineliminabile e preziosa di contatto con la realtà del mercato. Anzi, più il contenuto dei prodotti si smaterializza, si arricchisce di una dimensione di servizio rilevante, più l'esigenza di fare fiera cresce ed è sentita in tutto il mondo, come le grandi fiere delle nuove tecnologie testimoniano.

Una conclusione, su tutte, merita ancora essere richiamata. Nulla di deterministico, o di meccanicistico discende *necessariamente* da un grande

⁴⁹Il tema del consenso diviene assolutamente centrale per rimettere ordine al territorio e rilanciare la competitività. *«Il nostro sistema concepisce la costruzione di infrastrutture solo in funzione del consenso. Qualsiasi opera si scontra però con il fatto che tutti vogliono le strade, ma nessuno le vuole nel proprio giardino. Non risolveremo quindi il problema se non ribaltiamo l'approccio sul piano culturale. Oggi i progetti possono avere successo solo se nascono dal basso e non dalla decisione dei politici. Per riuscire a operare secondo questo approccio, Regione Lombardia si è così dotata di uno strumento denominato “Infrastrutture Lombarde”, che non realizza opere decise dall'alto, ma favorisce la nascita di progetti che nascono sul territorio.»* (Cattaneo, in AA.VV., 2004: 33).

⁵⁰L'attivazione coinvolge tutti i settori, ma in modo specifico quello dei servizi: settore commerciale ed alberghiero (34% del fatturato complessivo attivato); servizi alle imprese e altri servizi (30%); trasporti e comunicazioni (12%); per un totale del 76% per attività di servizio. Si aggiungono poi gli impatti sul comparto manifatturiero (16%), edilizia (3%, esclusa ovviamente la fase di costruzione), ed energia-gas-acqua (3%).

⁵¹Accanto alla realizzazione del Polo esterno si è attivata anche la ristrutturazione del Polo Urbano nel centro della città. Un terzo dell'attuale Fiera sarà dedicata a spazi espositivi mentre gli altri 2/3 saranno trasformati in verde pubblico, abitazioni, edifici commerciali, spazi culturali.

progetto complesso: gli impatti della nuova Fiera non sono solo dati da analizzare ma, prima ancora e ben di più, processi da costruire. L'idea di una costruzione comune è proprio ciò che ha accompagnato la candidatura di Milano a sede dell'Expò internazionale del 2015.

5.4.2 Il percorso di candidatura dell'Expò

Il 31 marzo 2008 presso il *Bureau International des Expositions* (BIE) di Parigi, con 86 voti a favore e 65 contro, Milano è proclamata vincitrice dell'Expò 2015. Alla candidatura finale erano giunti due concorrenti, con due temi ugualmente significativi e *challenging* per il rapporto Nord-Sud: Milano, “*Feeding the planet, energy for life*” e Smirne “*New routes to a better world and health for all*”.

L'Esposizione Universale, che si tiene ogni cinque anni nei differenti continenti, è governata dal BIE (organizzazione internazionale a cui aderiscono 98 Paesi) e appartiene alla categoria dei mega-eventi (Matheson, 2004; 2006). L'Italia si è cimentata più volte nell'organizzare ed ospitare con successo diversi eventi dall'alto profilo internazionale, tra i quali: i campionati mondiali di Atletica (Roma 1987), la Coppa del mondo di calcio (1990), il grande Giubileo del millennio (2000), le Olimpiadi invernali (Torino 2006); ma l'Expò li supera certamente per dimensione, durata e complessità organizzativa. I suoi numeri sono impressionanti:

- su un'area di 1,7 milioni di mq, situata nelle adiacenze della nuova Fiera di Rho-Pero (e in parte utilizzandone i padiglioni), per 6 mesi (1 maggio – 31 ottobre) si svolgerà l'Esposizione universale per la quale sono previsti circa 29 milioni di visitatori, di cui un 25% provenienti dall'estero;
- l'investimento necessario per la realizzazione ammonta a circa 4,12 miliardi di euro di cui 3,23 in infrastrutture (sostenute per circa $\frac{3}{4}$ dal Governo, e dagli enti pubblici territoriali e per il restante $\frac{1}{4}$ da privati), e 892 milioni in costi operativi, interamente sostenuti da attori privati;
- gli impatti macro previsti parlano di 3,7 miliardi di euro di valore aggiunto e circa 70 mila nuovi posti di lavoro.

La riflessione sui “mega-eventi” guarda all'analisi degli effetti (Matheson, 2004; 2006) secondo la classica tripartizione: *i*) effetti diretti, che scaturiscono dagli investimenti direttamente attivati; *ii*) effetti indiretti, che discendono dall'attivazione dell'economia messa in modo dagli investimenti del primo tipo; *iii*) effetti di *legacy*, dovuti all'evento in sé e alla sua “permanenza” nel tempo.

Tralasciando totalmente qualsiasi considerazione sui primi due effetti – che aprono a temi complementari ma esterni al focus di questo Capitolo – si avanzano qui poche considerazioni sul terzo effetto. Interessa infatti toccare due snodi pertinenti con la “questione settentrionale” qui tematizzata. Il *primo* è relativo all'occasione unica che l'Expò rappresenta per fare pianificazione strategica di area vasta (Gibelli, 1996) e per utilizzare un mega-evento – che rappresenta tipicamente una *contingency*, per quanto in questo caso ricercata e voluta – per canalizzare risorse umane, idee e investimenti verso temi che segnino il futuro di questo territorio. Il *secondo* è di metodo e riguarda il come arrivarci, riguarda pertanto la *governance* del progetto e del processo.

A livello infrastrutturale l'effetto *legacy* scaturisce da tutti gli investimenti diretti e indiretti effettuati per l'Esposizione e consiste nell'ammodernamento dell'area metropolitana allargata e nella creazione di nuove zone sviluppate e ben accessibili; vi è inoltre connesso anche un guadagno immateriale che attiene all'effetto immagine a livello internazionale, alla *reputation*⁵² che si crea o si consolida: la città ospitante può ambire a divenire una *world class city*.

L'aspetto interessante non è solo quello manageriale – gestire bene i rilevanti flussi che la manifestazione muove e realizzare utili di bilancio – ma la visibilità internazionale sui temi specifici dell'evento. Da questo punto di vista l'Expò è un mega-evento ben più ricco e innervato nel sistema produttivo (Expò 2015, 2007) che non il grande evento sportivo. Risultano infatti più ampie e diversificate le possibili ricadute sul sistema rispetto a quelle attivate da un evento olimpico.

Il significato che l'Expò 2015 potrà avere per “la città infinita”, la Lombardia, il Nord del Paese e l'Italia tutta, dipenderà dunque largamente da come sarà gestita. Mentre non sembra difficile superare positivamente la prova dell'accoglienza e della qualità dei servizi – sui quali occorrerà peraltro lavorare, soprattutto sulla chiusura degli anelli mancanti della rete di mobilità e dei trasporti pubblici – la sfida certamente più rilevante e l'occasione assolutamente da non perdere è quella di presentare un settore industriale pronto alle sfide dei contenuti specifici dell'evento.

Il tema della sicurezza e della qualità alimentare per uno sviluppo sostenibile del pianeta è fortemente *challenging* per ampie aree dell'industria manifatturiera del Nord: dall'innovazione nella filiera alimentare (Parma è sede dell'Agenzia Europea per la Sicurezza Alimentare), alle tecnologie per l'agricoltura (la Padania è il polmone agricolo italiano e un'area di importanza significativa alla scala europea) e la biodiversità; dalla promozione per migliorare gli stili di vita connessi all'alimentazione (la dieta mediterranea è un elemento di eccellenza del *made in Italy*), alla ricerca medica connessa a gravi malattie sociali legate all'epoca presente (obesità, patologie cardiovascolari, specifici tumori, ecc.) su cui i grandi ospedali del Nord sono certamente all'avanguardia.

L'impatto dell'Esposizione potrà essere rilevante anche sui giovani. Essa rappresenta infatti una fonte educativa e di sviluppo culturale e può segnalare campi di studio e di lavoro, aprire il terreno a proficue collaborazioni internazionali, orientare il mondo della ricerca verso problematiche e domande

⁵²A questo riguardo istruttivo deve essere – proprio il relazione all'effetto *legacy* – il “fiasco” dell'Esposizione di Hannover 2000. Il suo carattere eccessivamente istituzionale e lo scarso numero di visitatori hanno determinato una reazione estremamente critica sia sui media tedeschi che della comunità locale, amplificando l'immagine negativa dell'evento e del territorio. Diverse analisi svolte *ex-post* hanno evidenziato che la manifestazione non è stata progettata come fattore catalizzatore del turismo ma, piuttosto, come occasione di business a breve termine, con una politica di massimizzazione dei ricavi diretti della manifestazione basati su prezzi molto alti per tutti i servizi offerti: l'effetto di lungo termine è la creazione dell'immagine di una città (Hannover) inadeguata a gestire grandi flussi turistici, quello di breve un'affluenza inferiore alle aspettative. Un esempio da manuale di come non si deve gestire un grande evento (Commission of the European Communities, 2001).

aperte della società. Può avere dunque un impatto significativo sul sistema universitario e una funzione di orientamento nei confronti dei giovani che si affacciano alla scelta universitaria. Rispetto al futuro del destino industriale del Nord – di cui si è già discusso (cfr. § 4) – fondamentale diviene costruire, a partire dalle vocazioni esistenti, nella direzione dell'innovazione, dell'innesto di saperi, delle filiere a domanda crescente. Le dimensioni produttive toccate dall'Expò hanno proprio questi connotati.

Accanto a queste considerazioni sugli impatti e sui contenuti – in base ai quali l'Expò è un mega-evento comunque significativo per le prospettive nord italiane – centrale nella riflessione qui sviluppata è anche un accenno alla *governance* di percorso e di processo che ha consentito l'aggiudicazione dell'evento.

Il Comitato di candidatura dell'Expò 2015 è stato costituito nell'ottobre 2006 da: Comune di Milano, Provincia di Milano, Regione Lombardia, Camera di Commercio di Milano, Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano, il Presidente del Consiglio dei Ministri (On. Prodi), il Ministro degli Affari Esteri (On. Dalema), il Ministro del Commercio Estero (On. Bonino).

La candidatura ha rappresentato una delle occasioni di forte sintonia ed efficace cooperazione tra le differenti istituzioni centrali e locali – evento di per sé già raro – reso ancor più significativo in quanto i partecipanti alla sfida appartengono a schieramenti politici opposti.

Quattro elementi congiunti sono alla base della vittoria della candidatura italiana e meritano di essere segnalati⁵³:

- la compattezza nazionale⁵⁴ che ha molto favorevolmente colpito gli ispettori del BIE che si è manifestata nel supporto del Sistema Italia nel suo complesso – istituzioni politiche, sistema economico-produttivo, popolazione, mondo della cultura e della scienza;
- la concretezza dei progetti dal momento che la proposta di Milano di appoggiava a numerosi progetti concreti, alcuni già in fase di realizzazione, nel campo delle infrastrutture (rete ferroviaria, metropolitana, autostradale e sistema viario intorno all'aerea Expò) e dell'edilizia (City Life, Santa Giulia, Bovisa, Bicocca, Il Portello, ecc.)⁵⁵;

⁵³Per le considerazioni che seguono l'autore è debitore alla dotteressa Gheordunescu (2008) che ha elaborato la sua tesi di laurea magistrale sul tema. Molte delle considerazioni avanzate sono frutto di interviste dirette ai principali protagonisti del Comitato promotori e degli *stakeholders* lombardi.

⁵⁴Il sostegno unanime e trasversale delle forze politiche hanno rappresentato per i Paesi votanti un'importante garanzia sul fatto che eventuali cambi di maggioranze politiche non avranno significativi impatti sulla preparazione e allestimento dell'Expò.

⁵⁵*City Life* è il progetto di riqualificazione del quartiere storico della Fiera di Milano firmato da Zara Hadid, Arata Isozaki, Daniel Libeskind e Pier Paolo Maggiora. Il nucleo del nuovo quartiere è costituito da un ampio parco urbano, ai cui margini sono disposte cinque aree residenziali; al centro dell'area sorgeranno tre torri, destinate a far discutere architettonicamente e ad ospitare funzioni terziarie. *Santa Giulia* recupera un quartiere abbandonato nel settore sud-orientale della città; Norman Foster ha disegnato una vera e propria "città nella città". Un grande parco centrale tiene insieme residenze e servizi, compreso un viale di 600 metri con negozi. *Bovisa* e la città dell'innovazione, è il quartiere dove si insedierà il nuovo Politecnico integrandosi fortemente con la città. *Bicocca* interessa una area di 960 mila mq; è un ampio distretto che include sedi universitarie, edifici direzionali, residenze, tea-

- la strategia di comunicazione fortemente connessa con il tema identificato. L'Expò Milano si è proposto come momento di incontro di organizzazioni internazionali, governi, ONG, società civile e comunità scientifica con l'obiettivo di affrontare problematiche legate all'alimentazione nel mondo e con la massima attenzione al tema dello sviluppo sostenibile;
- la congiuntura politica che ha giocato, nella fase finale, maggiormente a sfavore⁵⁶ della candidata Smirne. Il 31 marzo 2008 la Corte Costituzionale turca accoglie infatti i capi di accusa che richiedono di bloccare il partito al potere AKP e di allontanare il Presidente, il Primo Ministro e 71 funzionari di partito, per attività contro la laicità dello Stato. La crisi politica turca proietta all'esterno una forte immagine di instabilità politica e le dichiarazioni da parte delle autorità turche verso i Paesi votanti sui progetti da realizzare per l'Expò e la relativa tempistica vengono percepiti come altamente incerti.

Ora che l'Expò è assegnato occorre pianificarlo, gestirlo, promuoverlo⁵⁷. L'evento è un grande catalizzatore dell'identità e del rilancio del territorio, e contribuirà certamente all'ampliamento e al rafforzamento delle reti, alla promozione del nuovo nella ricerca, nella produzione, nei servizi. Ma:

«Solo quando è in grado di mettersi in discussione, di evolvere nel tempo, restando se stessa in una logica processuale, l'identità non diventa patologica. E questo perché l'identità è la capacità di cambiare nel tempo senza perdere la memoria di ciò che si è stati. Un'identità immobile, riproposta in modo chiuso, senza spazi di ambiguità e negoziazione, è un'identità morta e, come tale, inutilizzabile.» (Magatti, 2005: 22).

Occorre anche scegliere di viverlo come occasione per rafforzare ed ampliare le reti nel Nord. Se gli effetti diretti saranno necessariamente più concentrati spazialmente, gli effetti di *legacy* devono essere territorialmente diffusi. Potrebbe essere un segnale importante attivare, nel modello di *governance*, anche un tavolo interregionale per l'Expò e non lasciare il Comitato di gestione esclusivamente in mano ai lombardi.

tri, centri di ricerca, in un piano unitario curato dallo studio Gregotti. *Il Portello* è la riconversione delle aree occupate dalle ex-fabbriche Alfa Romeo e Lancia su una superficie di 386 mila mq adiacenti del polo cittadino della Fiera. Un grande parco urbano disegnato da Charles Jencks e Andrea Kipar anima il complesso.

⁵⁶La comparazione è d'obbligo perché anche l'Italia attraversa un momento a dir poco "preoccupante" nei confronti dell'esito, incerto, della propria candidatura: il 24 gennaio 2008 cade il governo Prodi e il 30 marzo Alitalia abbandona lo scalo di Malpensa. Si può facilmente ritenere che se la Corte Costituzionale turca avesse rigettato i capi di accusa l'assegnazione dell'Expò sarebbe andato a Smirne.

⁵⁷Qualche nube si sta già addensando all'orizzonte. È in atto un *forcing* sul nuovo Governo Berlusconi perché rispetti gli impegni di finanziamento e lo faccia in tempi rapidi. Inoltre, non è stata accolta positivamente in ambito milanese la disponibilità del Governo a finanziare il deficit di bilancio del comune di Roma – venuto allo scoperto con il cambio di amministrazione – in quanto percepito concorrenziale ai finanziamenti promessi per l'Expò. Ovviamente la significatività dell'aggiudicazione non può essere sminuita da qualche piccolo contrattempo procedurale, si tratta però di segnali importanti sui quali occorre mantenere compattezza istituzionale, perché di inciampi sul proprio cammino il Comitato ne troverà a decine da qui al 2015 e le partite infrastrutturali saranno tutte pesanti.

6. Le risposte del sistema: quali principi ispiratori?

Il Paese urge un cambiamento (giustizia, sicurezza e ambiente rappresentano la punta di un iceberg che quotidianamente ci consegna alla ribalta della cronaca internazionale) e il Nord fatica a trovare un equilibrio tra la dimensione privata e di mercato – che spesso corre ossessivamente verso nuovi traguardi lasciando anche “disordine” dietro di sé – e la dimensione pubblica e di governo – frenata dalla vischiosità di processi politici che frequentemente by-passano il Nord – incapace di trovare una sintesi bilanciata tra pulsioni della società e bene comune⁵⁸.

Per questo – come già anticipato (cfr. § 2) – occorre assumere alcuni principi ispiratori, quali ancoraggi in una navigazione a vista sottoposta a molteplici condizionamenti, anche internazionali (il caro petrolio è l’ultima delle emergenze). I tre principi qui proposti – capitale relazionale (§ 6.1), sussidiarietà (§ 6.2), federalismo fiscale (§ 6.3) – seguono una logica che è economica – ma non solo (Zamagni, 2007) – e che trova ormai una significativa convergenza sebbene non manchino voci anche fortemente critiche, soprattutto a riguardo delle modalità con cui tali principi vengono poi declinati (Dell’Oglio, 2007; Effedieffe.com).

Il filo logico qui seguito intende peraltro documentare la rilevanza di tali principi proprio a partire dalla dimensione economico-territoriale che rappresenta lo specifico del presente Capitolo. L’ampliarsi della competizione, la fine dello sviluppo spontaneo, l’accentuazione dell’economia della conoscenza, rappresentano altrettanti elementi che contribuiscono a fondare una nuova centralità del territorio nei percorsi di sviluppo sostenibile. Tale centralità è tutt’altro che una moda passeggera, o trincea di a priori ideologici di tipo localistico, è invece una dimensione percepita della costruzione del vantaggio competitivo da cui non si torna indietro.

6.1 Il capitale relazionale

Il territorio, dunque, come spazio relazionale, come “software culturale” in cui la conoscenza si alimenta, i circuiti della riproduzione e scambio della stessa si attivano e come ambito in cui si delineano quelle competenze distin-

⁵⁸Il “bene comune” nella dottrina della Chiesa cattolica ha a che fare con la persona: «*Unico e irripetibile nella sua individualità, ogni uomo è un essere aperto alla relazione con gli altri nella società. Il con-vivere nella reti di rapporti che lega tra loro individui, famiglie, gruppi intermedi, in relazioni di incontro, di comunicazione e di scambio, assicura al vivere una qualità migliore. Il bene comune che gli uomini ricercano e conseguono formando la comunità sociale è garanzia del bene personale, familiare e associativo.*» (Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, 2004, n. 61. Tre elementi essenziali formano il bene comune: i) il rispetto della persona, permettendo a ciascun membro la realizzazione della propria vocazione, del proprio progetto di vita; ii) il benessere sociale e del gruppo stesso, rendendo accessibile a ognuno l’essenziale per svolgere una vita pienamente umana; iii) la pace, cioè la stabilità e la sicurezza di un ordine giusto.

tive da cui, ultimamente, dipende la possibilità di sostenere i processi di sviluppo.

Pur molto cambiato il Nord – nelle sue diverse articolazioni – ha mantenuto e persino accresciuto i legami territoriali. Le reti corte e la prossimità sono il supporto, il confronto, lo stimolo per stare nelle reti lunghe della competizione globale.

«Le persone sono soggetti la cui forza psicologica ed emotiva è alimentata da reti di appartenenza, da legami sociali che essi con la loro azione contribuiscono a riprodurre e a rigenerare. E utilizzare a questo proposito l'idea di capitale sociale o relazionale vuol dire dare tutta l'importanza che merita all'insieme di relazioni che ciascuna persona è in grado di mobilitare a fini produttivi e, in secondo luogo, all'insieme di relazioni che vengono riprodotte proprio in conseguenza di questa mobilitazione personale.» (IReR, 2005: 64).

La categoria della *fiducia* rimane così una risorsa fondamentale per affrontare l'incertezza, una fiducia che – come confermato da analisi recenti (Fondazione NordEst, 2008) condotte su un ampio campione di imprese (1.216 casi) – si rivolge preferenzialmente al mondo imprenditoriale, nelle sue varie articolazioni, e molto meno alle pubbliche amministrazioni, con una significativa e rilevante eccezione per l'ambito territoriale Nord Ovest nei confronti dell'istituzione regione (cfr. Tabella 6.1).

Tabella 6.1 – Qual è la sua fiducia nell'operato di ... (molta e moltissima fiducia, %)

Soggetto	Nord Ovest	Nord Est	Italia
I piccoli e medi imprenditori	79,3	82,7	80,8
Il Presidente della Repubblica Napolitano	43,4	49,0	51,6
Le Associazioni degli imprenditori	54,8	45,2	49,9
I titolari delle grandi imprese	43,5	40,2	42,8
La Regione	52,3	45,3	38,7
La Banca Centrale Europea	32,1	39,7	35,1
La Banca d'Italia	29,9	33,5	33,7
I Comuni	31,1	36,3	27,8
L'Unione Europea	42,7	42,5	44,1
Le banche	14,3	22,7	17,4
La Borsa	11,7	11,6	12,4

Fonte: Fondazione NordEst (2008: 37)

Accanto a questo elemento territoriale emerge anche, con sempre maggiore chiarezza, il carattere relazionale della competitività (Veltz, 1998) che fa riferimento ad un progressivo spostamento dalla produttività degli impianti – tanto decisiva dell'organizzazione tayloristica della produzione – alla produttività delle relazioni. I sistemi produttivi si vanno popolando di nuovi soggetti che sono imprese ad elevata intensità relazionale; aumentano esponenzialmente le pratiche di *downsizing*, *rightsizing*, si diffonde l'*outsourcing*, crescono gli interventi di re-ingegnerizzazione (Lipparini, Lorenzoni, 2000). Si diffondono così meccanismi di apprendimento inter-impresa e le relazioni si connotano per contenuti più ricchi che non la semplice fornitura di materie prime o componenti. Ma le relazioni vanno organizzate, monitorate, incentivate, e finalizzate verso obiettivi condivisi di sviluppo. Ne discende che la qualità dell'organizzazione diviene sempre più un fattore decisivo della competizione, inoltre:

«Questa qualità dell'organizzazione non è mai una caratteristica strettamente interna all'impresa. È piuttosto una proprietà sistemica, che coinvolge necessariamente l'ambiente circostante oltre all'impresa stessa (...) L'economia di mercato avanzata, tecnicizzata e finanziarizzata non può funzionare, in realtà, se non mobilitando ogni tipo di risorsa sociale non di mercato. Essa poggia evidentemente su un'enorme accumulazione di infrastrutture collettive, materiali e immateriali (...), ma mobilita con uguale impegno numerose forme di "socialità" che risultano essere altrettante risorse al servizio di una maggiore facilità di convergenza tra azioni e rappresentazioni. » (Veltz, 1998: 140).

Cresce anche un'attenzione alla qualità dello sviluppo e al tema della solidarietà. Cresce cioè la percezione, in parte ancora confusa, che il principio dello *scambio di equivalenti*, che sta alla base del contratto e che postula l'efficienza, da solo non basta (Zamagni, 2007). Da un lato, deve essere affiancato da un principio di *redistribuzione* a cui si chiedono livelli minimi (standard di cittadinanza) per la popolazione, dall'altro, anche da un principio di *reciprocità*.

«Le reti di solidarietà costruite dalla capacità di esprimere variamente relazioni di aiuto trova nel Nord Est ancora una forza significativa. Sistemi di reciprocità che si esprimono su diversi versanti: da quello socio-assistenziale per gli anziani sempre più numerosi, a quello lavorativo per i periodi di mancanza di lavoro; da quello del sostegno finanziario per gli studi universitari o per le giovani coppie, alle conoscenze dei riferimenti più utili per muoversi sul mercato del lavoro in cerca di una nuova collocazione.» (Fondazione NordEst, 2007: 10-11).

Questa dimensione relazionale della competizione rimette dunque al centro della riflessione e dell'azione la persona, e le sue aggregazioni naturali secondo quella progressione – individuo, famiglia, comunità, società – ben nota al pensiero filosofico e sociologico (Vanni Rovighi, 1995; Del Debbio, 2007). E d'altra parte, non si comprenderebbe al di fuori di questa rifocalizzazione sulla persona⁵⁹ l'attenzione crescente data ad tema della responsabilità sociale dell'impresa (Conte, 2008) ed al suo ancoraggio etico (Zamagni, 2007). Vi è certamente del vero nel fatto che la smaterializzazione dei prodotti e dei processi genera contratti sempre più incompleti, crescenti difficoltà dell'approccio del semplice "scambio di equivalenti" (che si fatica persino a definire) e richiede, invece, di accettare il principio di reciprocità che fonda lo "scambio sociale" e non semplicemente lo "scambio di mercato". È qui che si fonda – nell'impresa, come nel tessuto sociale – l'idea che la cooperazione sia la forma principe che l'intersoggettività assume.

«Ecco perché coltivare le virtù civiche è compito irrinunciabile non solamente dal punto di vista della cittadinanza ma anche da quello della responsabilità sociale d'impresa. Poiché le istituzioni, contrariamente a quel che pensa-

⁵⁹Pregnante, al riguardo, la riflessione del filosofo Emmanuel Lévinas: *«che invita a considerare come la responsabilità riveli sempre un doppio movimento: colui del quale devo rispondere è anche colui al quale devo rispondere; devo rendere conto a colui del quale rendo conto. Responsabilità di fronte a colui di cui sono responsabile: responsabile di un volto che mi ri-guarda, di una libertà.» (Conte, 2008: XIII).*

no i teorici dei market fundamentals, influenzano le performance economiche anche nel lungo periodo, si tratta di intervenire sull'assetto istituzionale della società in modo che questo incoraggi la diffusione più larga possibile delle virtù civiche attraverso l'educazione e le opere.» (Zamagni, 2007: 169).

Proprio per questo la sussidiarietà è un principio ordinatore fondamentale ed ineludibile.

6.2 La sussidiarietà orizzontale e verticale

Un capitale relazionale che produce beni pubblici territoriali, che fa funzionare il mercato, offrendo alle persone una rete di protezione nei confronti del rischio crescente, richiede, esige l'applicazione diffusiva e pervasiva del principio di sussidiarietà. Una sussidiarietà che nel Nord Italia ha origini antiche.

A Milano, quando nel 1200 la città contava 75 mila abitanti, già operavano 10 ospedali nati dall'iniziativa privata. Ma non diversamente nella Firenze del Trecento, dove su 90 mila abitanti 20 mila erano poveri e chi si occupava dell'assistenza erano le corporazioni delle arti, che vi destinavano una parte non piccola delle loro risorse. La *welfare society*, progressivamente consolidatasi ed ampliata nel corso della storia, precede pertanto, e di molto, il *welfare state*. Si può anzi dire che giunge solida fino alla fine dell'Ottocento quando, con la legge Crispi (17 luglio 1890), furono nazionalizzate 22 mila Opere Pie, nate dalla carità popolare quali espressioni plurisecolari di sussidiarietà⁶⁰.

L'esito della nazionalizzazione – ben lungi dal ridare efficienza e prevenire gli sprechi (motivazioni ripetutamente richiamate dal Crispi per giustificare la legge) – fu quello di portare alla loro sostanziale estinzione.

Il principio della sussidiarietà – la cui prima formulazione dottrinale viene fatta risalire ad Althusius (*Politica Methodice Digesta*, 1603) – trova piena espressione nella dottrina sociale della Chiesa a partire dalla *Quadragesimo Anno* (1931) di Pio XI⁶¹. L'Unione Europea ha largamente fatto propria questa riflessione (Violini, 2003), a partire dai lavori preparatori di Jacques Delors per il Trattato di Maastricht, sottolineando come la sussidiarietà si applichi a due ordini differenti di problemi: *i*) delimitando la sfera privata da

⁶⁰ «Nel 1888 le Opere Pie intervenivano in trentatré settori diversi; le opere elemosiniere erano 4.019, gli istituti per sostenere la formazione dei nuclei famigliari 2.986, le congregazioni per la carità 2.022, le opere pie per la cura a domicilio 2.021, gli ospedali 1.202, comprendendo anche cronici e incurabili, gli orfanotrofi 907, gli asili 778, le case di ricovero per mendicanti 246, gli istituti e le opere di istruzione 800. Erano variamente distribuite su tutto il territorio nazionale anche se più concentrate in Lombardia, Piemonte, Emilia Romagna e Campania.» (Antonini, Lombardi in *Fondazione per la Sussidiarietà*, 2005: 34).

⁶¹ «Siccome è illecito togliere agli individui ciò che possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. (...) Oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva (*subsidiium afferre*) le assemblee del corpo sociale, non già distruggerle e assorbirle.» (*Quadragesimo anno*, n. 80).

quella dello Stato e del pubblico; e ii) ripartendo i compiti tra i differenti livelli dei poteri pubblici.

«Da ciò egli [J. Delors, n.d.a.] deduce che la sussidiarietà non è solo un limite all'intervento dell'autorità superiore nei confronti di una persona o di una comunità quando queste hanno la capacità di azione autonoma; ma è anche un obbligo per tale autorità d'agire nei confronti di tali soggetti, offrendo gli strumenti per realizzarsi, in quanto la sussidiarietà tutela la dignità e la responsabilità degli individui.» (Quadrio Curzio, 2007: 167).

La sussidiarietà diviene importante come principio ordinatore dell'agire sociale e dello sviluppo di una comunità-territorio dal momento che una rilevanza crescente assumono i beni pubblici locali (o di club) e i beni sociali. Beni cioè che non richiedono necessariamente di essere prodotti dal settore pubblico:

«I beni sociali sono diversi dai beni economici. Innanzitutto non si scambiano sul mercato, hanno un costo e hanno un valore, ma non obbligatoriamente hanno un prezzo e comunque il prezzo non è necessariamente commisurato al costo. Inoltre, i soggetti che producono beni sociali non perseguono il profitto, ma l'efficienza che, però, non è quella di mercato.» (Quadrio Curzio, 2007: 170-171).

Di che beni si tratta? A grandi linee dei servizi di pubblica utilità legati alla persona – indicati anche come *servizi meritori* (Fiorentini, 1998) – sanità e assistenza, istruzione e formazione professionale, cultura e sport, si tratta di campi di intervento in cui la massimizzazione del profitto individuale non implica necessariamente l'ottimizzazione del benessere collettivo (Violini, Vittadini, 2007).

Esistono molteplici considerazioni che “convincono” circa la superiorità di un modello misto che dia ampio spazio alla produzione sociale di risposte ai bisogni emergenti senza cadere né nello statalismo che considera il monopolio della risposta dello Stato il prerequisito del *welfare*, né nel liberismo in cui sull'altare del profitto vengano sacrificati i diritti dei più deboli (Violini, 2003).

Innanzitutto, una pura considerazione di realismo. In situazione di scarsità di risorse, il coinvolgimento della società civile può apportare risorse preziose per innalzare il livello qualitativo delle risposte: in termini di conoscenza del problema, di identificazione dei bisogni, di valorizzazione del principio di gratuità e del volontariato. In *secondo* luogo, in termini di riavvicinamento delle risorse agli impieghi. Si evitano, o si riducono notevolmente gli sprechi, se il beneficiario del servizio – il cittadino/utente che paga, e può scegliere il servizio – ha voce in capitolo dello stabilire gli standard di qualità dell'offerta e nel verificare la corretta erogazione delle prestazioni. In *terzo* luogo, la produzione sociale è appropriata ogni qualvolta la risposta stessa non è predeterminata ma soggetta a sperimentazione innovativa, all'identificazione di soluzioni differenziate; diviene qui gioco forza intervenire per *trials and errors*, e un po' di ridondanza è certamente appropriata,

unitamente alla disponibilità del sistema ad accettare anche possibili “fallimenti”⁶².

All’ente pubblico – in questa distinzione di ruoli – spetta il compito di regolare il servizio (stabilendo obiettivi, standard di qualità, soglie di accessibilità) e di monitorare, *in itinere*, e verificare, *ex-post*, i risultati raggiunti dal privato sociale⁶³. Esistono, ovviamente, anche modalità concrete di sostenere finanziariamente questo approccio, modalità che vanno dai *vaucher*, alla “dote”, alla defiscalizzazione proporzionata al costo del servizio (Beltrametti, 2004).

Il nucleo portante della sussidiarietà orizzontale⁶⁴ diviene così la catena libertà–autonomia–dignità–responsabilità della persona (e delle sue aggregazioni). La sussidiarietà è infatti, innanzitutto, un principio responsabilizzante, che libera energie:

«*Voi non siete risorse umane* – afferma il grande imprenditore François Michelin – *voi siete persone con un cuore, con un’intelligenza e con una volontà. Valorizzare autenticamente le persone significa anche attribuire responsabilità e dare obiettivi che implicino una sfida, in modo che diventi interessante trovare qualcosa di nuovo.*» (Fondazione per la Sussidiarietà, 2005: 21).

Il passaggio logico successivo diviene quello di riavvicinare il livello di governo che ha potere impositivo generale (stato) con il livello che promuove e sostiene gli interventi sussidiari (regione), ma questo significa proprio muoversi verso un vero federalismo fiscale, orientato a realizzare forme di *sussidiarietà fiscale* (Antonimi, 2005).

La conclusione possibile, sebbene ancora tutta da riempire di contenuti operativi, è quella di muoversi dunque verso una decentralizzazione flessibile che tenga nel giusto conto il bisogno di maggiore partecipazione e comporti una redistribuzione delle competenze, delle responsabilità e del controllo delle risorse finanziarie (Bennett, 1989; King, 1992). La condizione perché un qualsiasi cambiamento di “confini amministrativi” risulti significativo – e non mera redistribuzione burocratica di compiti formali – è dunque il ribaltamento del principio fiscale.

⁶²D’altra parte, questo è stato proprio un grande vantaggio e un grande insegnamento del modello del “distretto industriale” che ha sempre consentito agli imprenditori di sperimentare il nuovo, e di sopportare anche un elevato grado di rischio economico, senza “ostracizzare” quelli che perdono la sfida, ma offrendo loro, piuttosto, una seconda possibilità.

«*In sostanza, il distretto è costantemente impegnato in un gigantesco processo di trial and error. Non si lavora su iniziative che richiedano molte risorse, perché gli agenti coinvolti sono piccoli (...). Ma se ne vale la pena, sulle indicazioni date da un tentativo fallito si lavora ancora, con progressivi aggiustamenti di tiro.*» (Brusco, 2007: 367).

⁶³Una esemplificazione delle più appropriate è certamente quella che riguarda il tema della formazione professionale (Bramanti, 2008c).

⁶⁴La sussidiarietà orizzontale – introdotta nella riforma costituzionale dell’art. 118 – prevede di assegnare lo svolgimento di funzioni amministrative ad ordinamenti non istituzionali ma organizzate in libere forme associative tra cittadini. Tale “orizzontalità” è realizzabile seguendo due percorsi differenti. «*[Il primo] privilegia la partecipazione delle libere forme associative e dei singoli cittadini alle attività di governo delle autonomie locali. Tale partecipazione avviene attraverso l’apporto positivo all’esercizio dell’attività amministrativa, normativa e decisionale. L’altro promuove lo sviluppo della libera iniziativa privata finalizzato alla creazione di forme di autogoverno da parte dei cittadini.*» (Mangiarotti, 2004: 41).

«Il criterio secondo il quale non vi è tassazione senza rappresentanza è in effetti valido anche specularmente e tutta la storia dell'amministrazione pubblica italiana degli ultimi vent'anni sta a confermare che una rappresentanza senza tassazione finisce col diventare irresponsabile e, conseguentemente scarsamente rappresentativa se non del proprio limite di ruolo, confinato nei ristretti e pericolosi recinti dell'intermediazione.» (Dente, Gario, 1992: 26).

Questo percorso è stato attraversato a metà dalla riforma costituzionale del 2001 (Zanardi, 2006) che ha segnato una forte discontinuità con l'assetto precedente, si tratta infatti di un vero e proprio ribaltamento di prospettiva che trova la sua idea forza nel principio di sussidiarietà; riforma che si è però arenata sul punto più decisivo e delicato: quello delle leggi fiscali. Il dibattito – e le proposte legislative in materia – non hanno fatto molta strada e siamo ancora lontani anche solo da un articolato che accontenti una larga maggioranza sia di parlamentari, sia di regioni⁶⁵. Le regioni hanno comunque operato a volte con modificazioni profonde e radicali di molti ambiti di intervento. Ben si comprende quindi che le legislature “coinvolte” in questa riforma nella prima metà del nuovo decennio di inizio millennio (2000-2005) siano risultate delle “legislature di transizione” dal primo al secondo contesto costituzionale.

Dalla sussidiarietà al federalismo fiscale, dunque, il passo è breve e consequenziale.

6.3 Verso il federalismo fiscale

Il tema del federalismo fiscale si salda inestricabilmente con quello di un livello di tassazione “equo” e di un obbligo di solidarietà nazionale verso regioni e cittadini sulla base di livelli di prestazioni minime adeguate, direttamente discendenti da un “diritto di cittadinanza” riconosciuto e tutelato.

Esistono due estremi, entrambi impraticabili e quindi poco interessanti, che riguardano: *i)* il caso in cui la situazione finanziaria netta rimanga invariata – tasse raccolte a livello territoriale e restituzione di una parte preponderante delle stesse al centro così che il saldo netto a disposizione delle regioni rimanga esattamente uguale a quello attuale – e *ii)* il caso in cui da ogni territorio torni allo Stato centrale una quota percentuale (non oltre il 30%) e ogni regione si gestisca il 70% delle risorse raccolte.

Mentre la situazione sub *ii)* non è sostenibile laddove il 70% raccolto⁶⁶ non basti a garantire i “diritti di cittadinanza” per la propria popolazione (ec-

⁶⁵Argomentazioni che impostano questo dibattito, ed offrono anche alcune ipotesi progettuali, sono contenute in: Brosio (1996); Esposito (2003); Zanardi (2006); Barca *et al.* (2007); Guerra, Zanardi (2008), a cui si rimanda.

⁶⁶Occorre inoltre riflettere sul fatto che il 30% delle tasse raccolte non basta a sostenere le spese correnti dello Stato. Questa oggi è una certezza, ma la spesa pubblica non può essere considerata una “variabile indipendente”. Occorre tagliare, e non marginalmente la spesa, diminuendo drasticamente l'intermediazione dello Stato nell'economia e recuperando efficienza e qualità anche in quella parte incompressibile. Negli ultimi anni il dibattito politico ha spinto molto nella direzione dell'incrementare le entrate (compreso il recupero di evasione fiscale), ma mai a sufficienza verso il taglio delle spese, relegato a puri interventi di fac-

co il senso del fondo di perequazione), si potrebbe discutere se il caso sub *i*) possa comunque migliorare da qualche punto di vista il sistema dei trasferimenti attuale, ma non è questo il punto qui in discussione.

Un primo elemento importante, e coerente con quanto si è andato argomentando, è che il federalismo fiscale non può essere un gioco a somma zero, ma vi è più di un motivo per ritenere che possa invece trasformarsi in un gioco a somma positiva a partire da una riduzione della spesa che apre all'abbassamento della pressione fiscale. Infatti, ogni euro di diminuzione della tassazione genera una maggiore crescita – con un moltiplicatore superiore all'unità, e in molti casi prossimo a 2 – che, a sua volta, comporta un aumento di gettito.

«Il Tesoro degli USA, nel suo sito ufficiale, stima che ogni 10\$ aggiuntivi raccolti dalle imposte, da 2\$ a 6\$, a seconda dei diversi cespiti, siano perduti per l'economia e la sua crescita. (...) L'Irlanda ha cominciato a tagliare le tasse dal 1993 e la sua pressione fiscale sul PIL è scesa dal 42,2% al 34,5%: col risultato che è il Paese europeo che è cresciuto di più, mentre il gettito delle imposte è cresciuto del 192% rispetto a 13 anni fa.» (Giannino, 2007: 31).

In relazione al tema del carico fiscale “equo” si incrociano tre considerazioni:

- la *prima* è che troppe tasse disincentivano lo sforzo lavorativo e provocano pertanto effetti di riduzione del reddito disponibile⁶⁷ (che risultano peraltro sempre più stringenti per chi si colloca sulla scala bassa delle qualifiche e degli stipendi). L'effetto inasprimento generato in Italia dalla revisione al rialzo dei criteri fiscali presuntivi di settore suggerisce, ad esempio, agli studi professionali di ricalcolare le soglie produttive di produzione da non superare per non pagare troppe tasse. Tasse eccessive, peggio ancora, convogliano risorse verso l'elusione e l'evasione fiscale: tanto più è elevata l'aliquota marginale tanto più alto è l'incentivo a sviluppare tutti i meccanismi che la legge consente per sfuggire a questo prelievo (oltre ovviamente a quelli che la legge non consente);
- la *seconda* è che “troppe entrate” non favoriscono la riduzione delle spese, la bulimia dello Stato e delle amministrazioni pubbliche ne esce rafforzata, nell'illusione che a spese sempre più alte (perché fuori controllo) si possa far fronte con entrate proporzionalmente alte inasprendo ulteriormente, se possibile, la pressione fiscale. Ciò rappresenta evidentemente una forma di strabismo come tutta la storia del consolidato storico

ciata. Al contrario, il dibattito tecnico-economico ha chiesto a gran voce modificazioni strutturali e sostanziali, finalizzate anche a una riduzione contestuale delle spese (Giavazzi, 2001; Alesina, Giavazzi, 2007).

⁶⁷Ted Prescott (2004), premio nobel per l'economia, ha calcolato il miglioramento di occupazione, produttività e finanziamento del *welfare* nei paesi europei abbassando di un solo decimo, rispetto alle aliquote in vigore, il prelievo fiscale. Coenen, McAdam e Straub (2007), economisti della Banca Centrale Europea, confermano i calcoli di Prescott. Abbassando le tasse europee al livello americano l'economia dell'Eurozona crescerebbe nel lungo periodo del 12% e i salari del 25%, con un aumento delle ore lavorate e della produzione di oltre il 10%.

dei bilanci territoriali – e dei rimborsi a piè di lista relativi alla spesa sanitaria nei confronti delle regioni meno virtuose – insegna;

- la *terza* è che c'è un livello massimo di partecipazione alla cosa pubblica sopportato dal singolo contribuente, oltre tale livello scatta la prospettiva dello “sciopero fiscale”, si innesca un meccanismo di non ritorno che porta alla frattura tra cittadini e fisco e si consolida la convinzione che evadere il fisco sia lecito e non moralmente riprovevole. Tra livello delle aliquote fiscali e tasso di *compliance* fiscale esiste infatti un rapporto diretto (Pisani, Polito, 2004).

Sebbene non vi sia ancora totale consenso sull'opportunità di ridurre la tassazione – sebbene voci autorevoli in tale direzione si sono alzate anche a sinistra, oltre che in Banca d'Italia – è invece più condivisa la valutazione che la spesa pubblica vada ridotta e, prioritariamente, riqualficata. Il federalismo fiscale, in linea generale, accresce sia la partecipazione dei cittadini al processo politico, sia l'*accountability* dei governi locali. Peraltro, in modo generalizzato nei Paesi OCSE, ad un incremento di responsabilità di spesa dei governi subnazionali non ha corrisposto un ampliamento della tassazione locale.

In Italia poi le due principali “tasse locali” – ICI e IRAP – sono seriamente messe in discussione: la prima è già stata abolita dal nuovo Governo in carica⁶⁸; la seconda è continuamente messa sotto accusa come una tassa che punisce chi crea occupazione e potrebbe avere vita difficile. La Tabella 6.2 segnala come le grandi regioni a statuto ordinario hanno una autonomia impositiva molto superiore alle media nazionale. Per la maggiore base impossibile l'incidenza dei tributi sul totale delle entrate correnti supera, in media, il 45%; inoltre anche piccoli differenziali di aliquota producono impatti significativi in termini di gettito e rendono pertanto significativa la discrezionalità regionale innalzando la propria autonomia.

I problemi del bilanciamento fiscale delle giurisdizioni territoriali (Pacini, 1994) diviene così particolarmente rilevante e rimane probabilmente lo snodo più complesso da superare per avviare una riforma genuinamente federale del fisco; riforma peraltro fortemente avversata dal partito trasversale del controllo statale sulla raccolta e sulla spesa.

⁶⁸È certamente un federalismo strabico quello che abolisce un'iposta da cui dipende circa il 60% delle entrate tributarie comunali. Inoltre, l'imposta immobiliare è presente, ovunque nel mondo, e delegata ai livelli amministrativi più decentrati proprio perché la base imponibile non può spostarsi e risulta agevole verificarne l'esistenza. L'ICI veniva pagata dall'80% degli italiani (tanti sono i proprietari di case), proprio per questo dovrà essere sostituita con qualche altra entrata, i comuni infatti non possono farne a meno (sono pur sempre 2 miliardi di euro), altrimenti rischiano la bancarotta. In ogni caso si tratterà di fare ricorso a un'imposta nazionale in sostituzione di un'imposta locale: «*La proposta di abolire l'ICI è un classico esempio di cattivo federalismo. L'ICI è la tassa più importante per i comuni. Senza l'ICI i costi della cattiva politica locale sono trasferiti al governo nazionale. (...) L'abolizione dell'ICI è contraria ai principi di base del federalismo, renderà i comuni meno virtuosi, avvantaggerà soprattutto i contribuenti più ricchi e sarà un ulteriore freno alla modernizzazione del paese.*» (Reichlin, 2008).

Tabella 6.2 – *Indice di autonomia impositiva regionale*

Regioni del Nord	Quota entrate correnti (1)		Variazione di gettito (2)	Indice di autonomia impositiva (3)
		di cui: IRAP		
Piemonte	49.2	34.5	14.3	7.0
Valle d'Aosta	8.1	7.0	18.6	1.5
Lombardia	65.3	49.3	14.8	9.7
PA Bolzano	12.6	9.8	20.0	2.5
PA Trento	13.8	10.5	20.8	2.9
Veneto	47.0	32.4	14.4	6.8
Friuli VG	23.1	19.4	23.7	5.5
Liguria	25.5	17.5	22.8	5.8
Emilia-Romagna	48.8	36.5	22.7	11.1
Italia	36.6	27.4	17.0	6.2

Legenda: (1) quota di entrate correnti rappresentata dal gettito IRAP, addizionale IRPEF e tassa automobilistica; (2) variazione di gettito associata all'incremento delle aliquote nella misura massima consentita; (3) indice di autonomia impositiva corrispondente al prodotto di (1) per (2).

Fonte: Banca d'Italia (2007)

«Un establishment romano che ha sempre considerato il federalismo, e di conseguenza le sue implicazioni fiscali, come una concessione fatta a malincuore alla Lega, da lesinare il più possibile o addirittura da rovesciare qualora di presentasse l'occasione.» (Salvati, 2008).

Prima ancora che la discussione tecnica circa i meccanismi di gestione delle entrate e delle spese (MEF, 2007; ISAE, 2008) e sugli algoritmi di perequazione (Guerra, Zanardi, 2008) – sui quali immancabilmente si coagulano gli interessi e cadono le proposte di riforma – fondamentale è lo scontro tra due filosofie alternative che stanno dietro alle posizioni molto differenziate in tema di federalismo fiscale.

C'è una posizione ultimamente centralista e statalista che guarda con sospetto al federalismo e ne tollera al più l'attribuzione di risorse (secondo un approccio di finanza derivata) esattamente proporzionale ai compiti delegati o di competenza diretta delle amministrazioni territoriali. Questo genera sostanzialmente dei “bilanci bloccati” in cui la più parte delle risorse finanziarie che confluiscono alle giurisdizioni territoriali hanno destinazione fissa ed importi predeterminati. Al fondo di questa visione ristretta di federalismo fiscale si colloca una mancata comprensione/condivisione del principio stesso di sussidiarietà che trova la sua idea forza nel principio:

«Che sia la stessa società primariamente a doversi organizzare nelle sue formazioni sociali per assolvere alle finalità e ai compiti di interesse comune e che, ove ciò risulti adeguato, siano poi le istituzioni di base più prossime ai cittadini a essere investite in maniera tendenzialmente generale ed unitaria delle funzioni normative e amministrative ordinate al perseguimento delle finalità e dei compiti pubblici, mentre le istituzioni di livello superiore debbano intervenire solo in via subordinata o più precisamente sussidiaria quando la dimensione e la natura delle funzioni e le esigenze di efficiente esercizio di queste lo richiedano.» (IReR, 2005: 13).

Diametralmente opposta è un'idea di federalismo fiscale in cui i tributi “rimangono sul territorio” che li produce e lo Stato “contratta” coi territori per avere restituita una quota parte. Questo secondo approccio sembra la via più certa per: *i*) diminuire significativamente la spesa pubblica (che non può più essere una variabile indipendente); *ii*) avvicinare la raccolta all'impiego

delle risorse innalzando anche significativamente le tasse locali di scopo (purché in un quadro di flessione della pressione fiscale complessiva); *iii*) responsabilizzare gli Enti decentrati anche attraverso una loro partecipazione al risanamento e al rispetto delle compatibilità finanziarie, magari offrendo incentivi perché i territori si facciano parte in causa nella lotta all'evasione fiscale.

Nel giugno 2007 la Regione Lombardia presenta in Parlamento una proposta di legge in applicazione dell'art. 119 della Costituzione, una proposta considerata "dirompente" e molto differente nello spirito e nell'articolazione dal d.d.l. presentato dal Governo Prodi nel settembre del medesimo anno.

«I principali tratti distintivi della proposta "lombarda" possono essere riassunte in tre parole d'ordine: forte decentramento tributario, minore portata perequativa, maggiore trasparenza nei flussi redistributivi interregionali (...). Al di là della dimensione in sé della devoluzione tributaria prevista, è l'ispirazione di fondo che informa l'allocazione della materia imponibile tra centro e periferia che segna la differenza con le proposte di attuazione dell'art. 119 da più parti avanzate in questi ultimi anni: le risorse fiscali, pur raccolte attraverso imposte nazionali, appartengono innanzitutto ai territori indipendentemente dalle funzioni effettivamente svolte a livello decentrato, e non sono, piuttosto, assegnate dal centro in relazione alle necessità di finanziamento delle competenze di spesa delle Regioni e Comuni e alle compatibilità macrofinanziarie complessive.» (Guerra, Zanardi, 2008: 124-125).

La proposta lombarda rappresenta certamente più un manifesto di intenti per far discutere che non un disegno compiuto ma ha certamente il pregio dell'evidenziare bene le due filosofie contrapposte che si celano dietro il termine stesso, di per sé ambiguo, di federalismo fiscale.

Un tema di particolare interesse a cui rivolgere alcune sintetiche considerazioni è, a questo proposito, la spesa sanitaria. Si saldano qui infatti numerose questioni utili per comprendere le sfide del federalismo. La *prima* è che la spesa sanitaria nazionale – dopo quella per pensioni e prestazioni assistenziali – è la più alta in assoluto, ha toccato nel 2007 i 102,5 miliardi di euro rappresentando il 6,7% del PIL (spesa sanitaria pubblica), quota che sale all'8,9% (spesa sanitaria pubblica e privata), di poco inferiore al 9% della media OCSE per il medesimo anno. Occorre dunque riconoscere che, rispetto agli altri grandi Paesi europei, una quota del 6,7% non può essere considerata eccessiva avendo l'Italia una popolazione più vecchia della media europea e in cui il tasso di crescita della popolazione anziana è più rapido che non in altri contesti; si tratta dunque di una spesa destinata a crescere ulteriormente in futuro. La *seconda* è che se il finanziamento è centrale, la gestione della sanità è regionalizzata, coesistono così 20 sistemi sanitari regionali – per ora solo marginalmente differenti nelle prestazioni assicurate⁶⁹,

⁶⁹Come puntualmente osservato da Marco Esposito:

«Le cure dentistiche per bambini e ragazzi si pagano in Lombardia mentre sono gratuite in Veneto. Il certificato medico per attività sportive è gratis in Basilicata e a pagamento in Calabria. Per risolvere con un intervento laser i problemi di vista bisogna avere almeno un deficit di 3 diottrie a Trento, 4 in Liguria e Sicilia, 5 in Emilia-Romagna e in Campagna. Gli anziani non autosufficienti ricevono un assegno di cura in Emilia-Romagna e in Trenti-

molto più divergenti invece quanto a qualità erogata *ex-post* – con costi pro-capite molto differenziati. La *terza* è che la salute è un bene di cittadinanza e tutti convergono nel ritenere non solo che le prestazioni minime siano garantite uniformemente sul territorio ma che questo livello “minimo” sia sufficientemente elevato, come si addice all’ottavo Paese al mondo per dimensione economica.

Tenere insieme queste tre esigenze è la sfida decisiva per il futuro del sistema sanitario nazionale (regionalizzato). Una risposta, perfettibile ma interessante, è contenuta proprio in chiusura del bel volumetto di Esposito (2003, 97-100) a cui si fa qui ampio riferimento per tratteggiare una via d’uscita che sia solidale ed efficiente. La “quadratura del cerchio” avviene in tre mosse: lo Stato stabilisce i requisiti minimi; le regioni si tassano per aumentare le prestazioni oltre la soglia minima identificata; lo Stato co-finanzia l’intervento delle regioni. Ecco come potrebbe strutturarsi il co-finanziamento.

Lo Stato identifica i servizi minimi che si vuole siano garantiti a tutti i cittadini e trasferisce alle regioni una quota annua pari a una spesa media target moltiplicata per il numero di abitanti. La spesa media può essere, ad esempio, quella delle tre regioni più virtuose (Lombardia, Piemonte e Veneto se misurata su dati storici).

A conteggi su dati 2000 (elaborati dall’ISAE nel 2003) il costo medio delle regioni virtuose sarebbe di 1.543 euro pro-capite ed equivale ad un risparmio per lo stato di quasi 38 miliardi di euro (differenza tra i 2.747 euro di spesa pro-capite corrente e i 1.543 delle regioni più efficienti).

Ovviamente il ragionamento non può finire qui. Coi 1.543 euro pro-capite alcune regioni potrebbero appena offrire i livelli di assistenza minimi e nulla di più, altre non coprirebbero nemmeno questi costi (i valdostani spendono 6.083 euro pro-capite per la sanità regionale).

Le regioni, dotate di una propria autonomia fiscale, potrebbero tassarsi per offrire servizi ai propri cittadini al di sopra degli standard minimi. Il principio pare corretto: le tasse locali sono “costose” (in termini di consenso e di valutazione della loro produttività), la regione dovrebbe imparare ad essere più efficiente e spendere meno o spendere meglio le risorse che dedica al bilancio sanitario; i cittadini stessi capirebbero che più tasse significano migliori servizi (e viceversa) e segnalerebbero il livello di servizi ottimale richiesto. Lo Stato – che ha un fondo di 38 miliardi di risparmi potenziali a disposizione – potrebbe decidere di investire una parte rilevante nel fondo di perequazione regionale. Potrebbe fissare una quota di risparmio programmato (ad esempio, 8 miliardi) e impegnarsi a versare alle regioni i restanti 30 miliardi sulla base di un meccanismo di compartecipazione: ogni euro messo dalle regioni, lo Stato ne versa uno.

Il meccanismo di contribuzione 1:1 varrebbe per le 6 regioni standard – Piemonte, Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna, Toscana e Lazio – mentre

no-Alto Adige (...). Il federalismo sanitario, insomma, è già tra noi: dal 2002 ogni Regione è tenuta a garantire soltanto le prestazioni sanitarie di base (...) per le prestazioni aggiuntive gratuite ogni regione decide in base al proprio bilancio e limita i servizi soltanto ai residenti.» (Esposito, 2003:53).

verrebbe modificato in modo più favorevole per le regioni piccole (per compensare le mancate economie di scala), per quelle a statuto speciale (per continuità con sessant'anni di agevolazioni), per quelle a ritardo di sviluppo secondo i parametri europei (perché è più costoso mantenere servizi sociali in situazioni di disagio economico), per queste regioni potrebbe valere la formula 1:3, ogni euro messo dalle regioni lo Stato ne versa tre⁷⁰.

Il sistema dovrebbe risultare autoregolato. Gli sprechi dovrebbero essere contenuti dal fatto che la quota standard viene calcolata sulle regioni più efficienti, ogni regione inoltre ha un forte incentivo a migliorare la propria efficienza per offrire servizi migliori senza dover alzare troppo le tasse; una parte dei risparmi netti dello Stato inoltre potrebbero essere dedicati a coprire specifiche emergenze sanitarie o ad incentivare la ricerca in modo appropriato.

L'aspetto interessante del meccanismo è che fissa alcuni principi generali – stimolo verso l'abbassamento della spesa, compartecipazione all'offerta di servizi con tassazione regionale – e rimane molto flessibile nell'applicazione salvaguardando totalmente il principio di sussidiarietà per cui lo Stato non si sostituisce ai territori in termini di programmazione, verifiche e controlli, identificazione dell'appropriato mix di pubblico e di privato nell'organizzazione dell'offerta complessiva.

In attesa che si possa ridisegnare il sistema in una direzione coerente con quanto esposto, la sanità italiana sta in piedi sul “Patto per la salute” siglato nel settembre 2006 tra governo e regioni, comprensivo di un finanziamento specifico per ripianare i disavanzi delle regioni in difficoltà assoggettandole, peraltro, all'adozione di piani di rientro precisi e condivisi. Il decreto legge sulla manovra di bilancio di giugno (2008) ha però fissato un vincolo di riduzione della spesa attraverso il taglio del finanziamento statale a disposizione delle regioni. Giustamente, questa fretta preoccupa. Ridurre il finanziamento non significa automaticamente ridurre i fabbisogni di spesa (o, peggio ancora, di indebitamento):

«Il pericolo è dunque quello di riattivare il meccanismo perverso che vedeva lo Stato lesinare il finanziamento del Ssn per poi inseguire con un anno di ritardo le dinamiche spontanee di spesa. (...) Sarebbe [piuttosto] utile dare corpo al lavoro di elaborazione degli indicatori di costo e di performance che consentano di riprogrammare su basi condivise il finanziamento 2010-2012.» (De Vincenti, 2008).

Questo stesso impianto logico, inoltre, può essere applicato ad altri campi di gestione della spesa pubblica, dall'istruzione e formazione professionale, alle infrastrutture di carattere locale, avvicinando progressivamente l'amministrazione al cittadino, responsabilizzando società e classe politica.

Vi è ormai un'ampia convergenza di studi che indica chiaramente che una migliore territorializzazione delle entrate genererebbe migliore controllo

⁷⁰Nella proposta di Esposito (2003) si fa riferimento a una gradazione in tre livelli di compartecipazione. In particolare, se ne aggiunge una terza, particolarmente generosa, il cui il rapporto di quanto versato dallo Stato sale a 1:5, per ogni euro delle regioni, 5 dello Stato. Sembra francamente un regalo eccessivamente generoso e non fondato, se non sul mantenimento di privilegi che dovrebbero attenuarsi e non riprodursi acriticamente.

delle spese, maggiore qualità dei servizi e dunque, complessivamente, maggiore stimolo allo sviluppo. Per contro, occorre che lo Stato vigili adeguatamente sul tema dell'equità orizzontale: il percorso di miglioramento degli standard qualitativi non deve essere frenato dalla carenza di risorse finanziarie, ma le posizioni di privilegio, di rendita e di spreco pubblico vanno sanzionate e sostituite con adeguati incentivi ad imboccare strade virtuose. Sono i residui del centralismo assistenzialista che vanno smantellati, occorre eliminare alla radice la tentazione delle regioni meno ricche (e di quelle a statuto speciale) di perdurare in modelli di uso inefficiente e non produttivo delle risorse pubbliche perché queste vengono dallo Stato. L'equilibrio tra entrate e spesa pubblica deve divenire un obiettivo per tutti e laddove manca una base territoriale adeguata per la raccolta non è escluso che si possano ridisegnare ambiti amministrativi appropriati ad una gestione più equilibrata (Pacini, 1994).

7. Cosa chiedere allo Stato, cosa alle regioni del Nord

L'idea di *ridondanza* comincia a farsi strada, nel sociale come nell'economico. Se il mercato ha insegnato a essere "parsimoniosi" in *situazioni date*, quando la velocità di cambiamento si incrementa fortemente e i mutevoli scenari della competizione internazionale mettono a dura prova le doti di adattabilità e flessibilità (culturale, prima ancora che produttiva) degli attori, la ricchezza di un sistema produttivo coincide per qualche aspetto con la sua *ridondanza*.

Di fronte all'emergere di una crescente incertezza occorre più che mai la riscoperta del *rischio* (di impresa, ma anche personale a quel livello in cui ognuno è imprenditore di se stesso) *come fattore positivo*, occorre un nuovo approccio filosofico che stimoli il progresso, che guardi il futuro trattando l'incertezza non come il peggior nemico ma come il migliore alleato, che consideri la proliferazione di idee, di approcci e di azioni non un'inutile dispersione di energie ma l'unica strada percorribile per costruire nuove possibilità.

Una parte rilevante della sfida si gioca nel tentativo di sincronizzare i tempi rapidi delle trasformazioni dei processi e dei meccanismi di sviluppo con quelli ben più "vischiosi" delle decisioni e degli interventi. La vera *poverà*, nel futuro delle aree sviluppate del Paese, è costituita da una situazione in cui non si può affrontare alcun rischio, né compiere alcuna scelta.

«In termini culturali non si può creare nessuna impresa solo con i sogni, e nessuna senza. Le nostre azioni, per avere successo, devono essere guidate da fatti concreti. Ma l'obiettivo di ogni azione è definito, implicitamente o esplicitamente, dalla natura profonda dell'essere umano, dai suoi sogni, dalla sua visione della vita, dalla sua cultura.» (Giarini, Stahel, 1993: 20)

La maggior capacità di intuire questo passaggio decisivo da parte di altri Paesi industrializzati, (Germania, Francia ed in modo del tutto particolare il Giappone) è alla radice della perdita di competitività di molte "aree forti" del nostro Paese rispetto a quelle dei nostri tradizionali concorrenti.

Usando un'analogia ormai diffusa questo progressivo spostamento

dell'attenzione dall'hardware (la produzione) al software (l'organizzazione) e all'ingegneria di sistema (le reti relazionali che producono i *nuovi assets distintivi* e generano competitività dinamica tra i soggetti economici) è ormai generalizzato e presente nella molteplicità di campi in cui la sfera produttiva, in senso lato, si articola: dalla produzione di conoscenza, a quella di beni e servizi, alla ri-generazione dei fattori sottoposti a vincolo di scarsità.

C'è una dimensione di coordinamento d'area vasta – il Nord, o suoi sottoinsiemi coerenti – che non può essere eluso. I campi su cui questo deve prioritariamente realizzarsi sono quello infrastrutturale – accessibilità e mobilità – e quello relativo alla formazione e al capitale umano che poi ha importanti impatti territoriali nell'interfaccia con il mercato del lavoro.

Servono quadri di riferimento di scala macroregionale che offrano criteri di valutazione *ex-ante* delle scelte sulla base della loro mutua compatibilità. Rimane aperta la domanda relativa al “dove” si collochi questo livello di interlocuzione Stato-regioni, se nella Conferenza già operante, o in altri organismi, anche provvisori, in attesa che si arrivi a un Senato delle regioni, cioè a un momento istituzionale alto di espressione e coordinamento delle esigenze dei territori, in grado di stabilire i limiti dell'interesse nazionale e i vincoli della solidarietà economica e politica tra le regioni (Salone, 2004).

Una cosa è certa, a fronte di una carenza di cooperazione inter-regionale le forme di coordinamento spontaneistico sono risultate del tutto inadeguate. Utili, certamente, per scambiarsi informazione sulle politiche regionali in corso o prospettate, ma insufficienti per creare raccordi concreti sulle politiche territoriali.

Al Nord quindi si apre una partita rilevante che attiene alla qualità delle relazioni tra regioni. Finché non saranno operative soluzioni istituzionali più consone all'evoluzione federale in atto rimane in capo allo Stato (e alle competenze ministeriali) il ruolo guida di sollecitare e coordinare il dialogo inter-regionale che stenta a decollare partendo dal basso⁷¹.

Un elemento che certamente unisce i territori del Nord è il suo elevatissimo grado di “policentrismo” insediativo ed urbano (Toldo, 2008). La rete delle città medie – se si escludono Milano e Torino sono tutte città “medie” nel settentrione – è significativamente consolidata anche funzionalmente (Perulli, 2000). Le regioni hanno dunque il compito fondamentale di valorizzare la cooperazione intercomunale a partire dalla ricchezza di relazioni interistituzionali rodiate nelle esperienze diffuse di programmazione decentrata (Salone, 1999).

«A tutto ciò occorre rispondere con un chiaro disegno di “federalismo policentrico” (...). Suoi capisaldi dovranno essere l'identificazione chiara delle competenze attribuite ai diversi livelli di governo e il collaudo di adeguati meccanismi di concertazione per funzioni condivise, la responsabilizzazione finanziaria e l'adozione di criteri oggettivi e certi per i finanziamenti statali, lo svi-

⁷¹Partite interessanti a questo livello riguardano certamente la localizzazione di impianti ad elevata criticità (trattamento rifiuti, centrali elettriche, centrali nucleari), ma anche le politiche attive di internazionalizzazione su cui, sempre più frequentemente, le regioni si muovono in ordine sparso con costi di duplicazione e di coordinamento che cominciano ad essere visibili (Bellini, Bramanti, Ongaro, 2008).

luppo di alleanze e progetti congiunti tra città e tra regioni, la creazione di soluzioni condivise per le perequazioni tra territori ricchi e aree-problema, la completa liberalizzazione dei mercati dei servizi pubblici di tipo economico in presenza di un'efficace capacità di controllo dell'operatore pubblico su qualità e costi del servizio prestato, anche grazie a meccanismi di concorrenza nel e per il mercato.» (IreScenari, 2004: 40).

Molto del cammino del Nord è già tracciato, in fondo ciò che serve è la cosa più difficile: ricondurre ad unità gli infiniti pezzi di un puzzle la cui ricchezza e articolazione è fuori discussione. Ciò che occorre, per un salto di qualità, per una ripresa sicura e sostenibile del proprio sviluppo, per un ruolo decisivo di traino e volano per il resto del Paese, è la coerenza d'insieme.

Se è finita l'epoca dello sviluppo spontaneo (cfr. § 3) ora bisogna fare sistema e per questo occorre una società al lavoro che faccia crescere il grado di coesione, che faccia circolare l'informazione ed incentivi la cooperazione. Per questo il Nord deve entrare in un'ottica di lungo periodo, deve tenersi lontano dalle sacche del "corto-termismo":

«I partiti politici predispongono la propria piattaforma elettorale pensando alle elezioni successive e non agli interessi delle generazioni future. È questa, infatti, la strategia da seguire per sperare di vincere nella competizione elettorale. Ma la politica democratica è la visione degli interessi lontani. La responsabilità verso le generazioni future è questione che, soprattutto oggi, non può essere elusa.» (Zamagni, 2007:134).

Il Nord, dunque, deve contrastare lo scenario di deriva inerziale su cui potrebbe ancora arenarsi e che si caratterizza per tre connotati: *i)* una crescita debole; *ii)* un processo di invecchiamento che si accompagna alla contrazione demografica; *iii)* un grado di "disordine territoriale" che fa esplodere i costi sociali e produttivi. Le tre difficoltà da superare per allontanare questa prospettiva declinante sono facilmente identificabili:

- la forza degli interessi a breve (che risultano spesso difficilmente contrastabili in quanto consolidati dalla storia pregressa);
- una certa predisposizione ad inseguire l'efficacia da costi – tensione di per sé lodevole, ma che rischia di confondersi e stemperarsi nella difesa ad oltranza dell'esistente;
- una crescente incapacità/indisponibilità ad investire – risorse finanziarie, innanzitutto, ma non solo, anche risorse mentali, la voglia di confrontarsi con il nuovo e il diverso, la capacità di dialogare con i giovani, la disponibilità a rimettersi in discussione.

Ripensare al futuro, guardare avanti facendo tesoro del grande patrimonio cumulato, vuol dire per il Nord investire in tre direzioni:

- la *prima* attiene all'intensità delle connessioni, occorre fare del proprio territorio il punto di contatto e di scambio tra il globale e il locale, recuperando e investendo sulla dimensione "meso".

«Si ha fiducia nella rete cortissima della famiglia, tiene un po' il volontariato, ma sono completamente desertificate le reti sociali verso i vicini di casa, le parrocchie, gli abitanti del paese, i servizi del Comune e lo Stato. Tale situazione ha intaccato fortemente anche l'efficienza dell'azione di integrazione dei corpi intermedi organizzati della società, di cui è chiara la crisi di rappresentanza.» (Bonomi, 2007: 141);

- la *seconda* deve guardare all'innovazione, un mestiere in cui le PMI e le medie imprese del Nord hanno spesso eccelso, ma che oggi deve divenire nuova generazione di conoscenze, con un'alleanza forte con le università, i centri di ricerca, i luoghi di produzione del sapere;
- la *terza* direzione riguarda il livello di flessibilità istituzionale che deve crescere ulteriormente. Il Nord deve usare della sussidiarietà e del federalismo per mettere a valore le forze vive della società civile e confrontarsi con gli altri *competitors* territoriali esteri, prendendo a riferimento i loro tempi di reazione, le loro modalità organizzative *problem solving*. Non che manchino esempi positivi – Olimpiadi inversali, Polo esterno della Fiera, Expò 2015, sono andati in questa direzione – ma occorre rendere sistematico questo modo di lavorare e diffonderlo ulteriormente e capillarmente alla micro scala territoriale.

Per quanto riguarda lo Stato, fondamentale risulta il passaggio da un federalismo della spesa a un federalismo delle entrate, rifuggendo da situazioni con un livello non bilanciato di autonomia⁷². Un ulteriore punto di innovazione interessante per il Nord è che non si è riprodotto sinora un modello di “centralismo decentrato”: l'imperatore – lo Stato centralizzato – non è stato rimpiazzato da tanti piccoli satrapi. Si sono invece trovate forme sperimentali (necessariamente perfettibili) di coordinamento dei quattro grandi soggetti presenti ed attivi nel panorama della *governance* al lavoro nelle regioni del Nord: le autonomie locali, le autonomie funzionali, le rappresentanze sociali e le geocomunità (IReR, 2005).

Questa presenza articolata e vitale della società civile, come delle rappresentanze della *business community*, è particolarmente vivace e attiva al Nord così da porre a tema, non in modo retorico, il problema di come formalizzare i rapporti tra istituzione regionale e le differenti aree vitali qui richiamate. Secondo un sano pragmatismo che rifugge dall'eccessiva istituzionalizzazione il Nord ha mostrato di autogovernarsi “per tavoli e per patti”, mantenendo più fluido il processo di governo e garantendo in questo modo un livello di cooperazione interistituzionale mediamente alto, sebbene da estendere ulteriormente e consolidare.

Sarebbe importante non disperdere questa accumulazione di esperienze che disegnano un “bricolage istituzionale” che dà risposte, in attesa delle più impegnative riforme istituzionali.

⁷²«Si possono infatti creare situazioni con: troppa autonomia di spesa e poca autonomia tributaria; con poca autonomia di spesa e troppi vincoli sulla gestione delle risorse; situazioni che generano incentivi contrari alla buona gestione del bilancio e che premiano l'inefficienza; situazioni con un eccesso di relazioni istituzionali tra centro e periferia. (...) Si può intravedere una situazione futura molto incerta dove il decentramento delle funzioni legislative e amministrative finirà per essere gestito sulla base di un criterio prevalente di uniformità formale di trattamento in tutte o quasi le materie assegnate alla competenza regionale. Questa è l'antitesi del federalismo.» (IReR, 2005: 28-29).

Riferimenti bibliografici

- AA.VV. (2004), *Est-Ovest Lombardia. I punti cardinali dello sviluppo*. Fondazione Fiera Milano, Libri Scheiwiller, Milano.
- AA.VV. (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*. Bruno Mondatori, Milano.
- Alesina A., Giavazzi F. (2007), *Il liberismo è di sinistra*. Il Saggiatore, Milano.
- Alfieri M. (2008), *Nord terra ostile. Perché la sinistra non vince*. Marsilio Editori, Venezia.
- Ambrosini M. (2008), *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*. Il Mulino, Bologna.
- Amendola M., Antonelli C., Trigilia C. (2005), a cura di, *Per lo sviluppo. Processi innovativi e contesti territoriali*. Il Mulino, Bologna.
- Antonini L. (2005), *Sussidiarietà fiscale. Le frontiere della democrazia*. Guerini e Associati, Milano.
- Baccelli P., Ravasio M., Sparacino G. (2007), *Porti italiani. Strategie per l'autonomia finanziaria e l'intermodalità*. Egea Editore, Milano.
- Baccelli O., Senn L. (2008), "Prove tecniche di federalismo fiscale per le opere infrastrutturali in Italia: il caso dei porti alla luce della più recente normativa". *XXIX Conferenza AISRe*, 24-26 settembre, Bari.
- Banca d'Italia (2007), "L'economia delle regioni italiane nel 2006". *Questioni di economia e finanza, Occasional Papers*, N. 10, luglio, Roma.
- Barca F., Cappelletto F., Ravoni L., Volpe M. (2006), a cura di, *Federalismo, equità, sviluppo. I risultati delle politiche pubbliche analizzati dai Conti Pubblici Territoriali*. Il Mulino, Bologna.
- Bartolini F. (2006), *Rivali d'Italia. Roma e Milano dal Settecento ad oggi*. Editori Laterza, Roma-Bari.
- Becattini G. (2002), *Miti e paradossi del mondo contemporaneo*. Donzelli Editore, Roma.
- Becker S.O., Ichino A., Peri G. (2003), *How Large is the 'Brain Drain' from Italy?* CESifo, WP N. 839, (www.cesifo.de).
- Bellini N., Bramanti A., Ongaro E. (2008), a cura di, *Le relazioni internazionali dei territori: economia, istituzioni e società*. Donzelli Editore, Roma.
- Beltrametti L. (2004), *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*. Il Mulino, Bologna.
- Bennet R. (1989), Ed., *Territory and Administration in Europe*. Pinter Publishers, London.
- Berselli E. (2007), "La costruzione geopolitica del Nord e l'espulsione dell'Emilia". Berta G. (2007), a cura di, *op.cit.*, pp. 43-54.
- Berta G. (2007), a cura di, *La questione settentrionale. Economia e società in trasformazione*. Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Bigatti G., Meriggi M. (2007), "I mutevoli confini storici del Nord". Berta G. (2007), a cura di, *op. cit.*, pp. 13-42.
- Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G., Scarpa C. (2005), a cura di, *Oltre il declino*. Il Mulino, Bologna.
- Boitani A. (2008), *Servizi pubblici locali. IV tentativo di riforma*. Articoli, conti pubblici/concorrenza e mercati, www.lavoce.info.

- Boldizzoni D., Serio L. (2003), *Innovazione e crescita nella piccola impresa*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Monaci G. (2002), *Cooperare per lo sviluppo. Reti di attori e valorizzazione dei territori nel milanese*. FrancoAngeli, Milano.
- Bologna S. (1998), "Trasporti e logistica come fattori di competitività di una regione". Perulli P., a cura di, *op.cit.*, pp. 152-186.
- Bonomi A. (1997), *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*. Einaudi, Torino.
- Bonomi A. (2003), *Per un credito locale e globale. Le geocomunità del capitalismo italiano*. Baldini Castaldi Delai Editore, Milano.
- Bonomi A. (2005) a cura di, *La Fiera nella città infinita. Il territorio pedemontano lombardo*. Fondazione Fiera Milano, Libri Scheiwiller, Milano.
- Bonomi A. (2007), "Vie italiane al postfordismo: dal capitalismo molecolare al capitalismo personale". Berta G., a cura di, *op. cit.*, pp. 55-142.
- Bonomi A., Rullani E. (2005), *Il capitalismo personale. Vite al lavoro*. Einaudi, Torino.
- Bramanti A. (1999) "From Space to Territory: Relational Development and Territorial Competitiveness. The GREMI Approach within the Contemporary Debate". *Revue d'Économie régionale et Urbaine*, N. 3/99, pp. 633-658.
- Bramanti A. (2001), "Governance for Territorial Development. What is it About?". Van Geenhuizen M., Ratti R., Eds, *Gaining Advantage from Open Borders*. Ashgate, London, pp. 53-75.
- Bramanti A. (2008a), "La programmazione strategica del modello lombardo: federalismo, sussidiarietà, governance". Baldi P., Bruzzo A., Petretto A., a cura di, *Programmazione regionale e sviluppo locale: recenti esperienze in Italia*. IRPET, FrancoAngeli, Milano, pp. 157-188.
- Bramanti A. (2008b), a cura di, *Il distretto del legno-arredo in Brianza. Prospettive future tra rischi e opportunità*. Enciclopedia delle economie territoriali, N. 1. Fondazione Fiera Milano, Libri Scheiwiller, Milano.
- Bramanti A. (2008c), "Verso un sistema integrato di formazione professionale regionale: una battaglia appena iniziata". Brugnoli, Vittadini, a cura di, *op. cit.*, (in stampa).
- Bramanti A., Maggioni M. (1997), a cura di, *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*. FrancoAngeli, Milano.
- Bramanti A., Senn L. (1992), "Struttura ed evoluzione dell'economia padana". AA.VV., *La Padania, una regione italiana in Europa*. Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, pp. 15-120.
- Brancati R. (1995), *La questione regionale. Federalismo, mezzogiorno e sviluppo economico*. Donzelli Editore, Roma.
- Brosio G. (1996), a cura di, *Federalismo fiscale. Proposta per un modello italiano*. IReR, FrancoAngeli, Milano.
- Brugnoli A., Vittadini G. (2008), a cura di, *La sussidiarietà in Lombardia: i soggetti, le esperienze, le policy*. Guerini e Associati, Milano.
- Brusco S. (2004), *Industriamoci. Capacità di progetto e sviluppo locale*. Saggi- ne, Donzelli Editore, Roma.
- Brusco S. (2007), *Distretti industriali e sviluppo locale* "Una raccolta di saggi, a cura di, Natali A., Russo M., Solinas G., Il Mulino, Bologna.

- Bryson J.M. (1996), "Attore pubblico e pianificazione strategica". Curti F., Gibelli M.C., a cura di, *op. cit.*, pp. 55-81.
- Camagni R. (1990), "Integrazione economia-territorio e le prospettive di sviluppo regionale". AA.VV., *Lombardia 2000. Politiche economiche ed ambientali*. Comitato tecnico scientifico per la programmazione economica e la pianificazione territoriale. Regione Lombardia, Milano.
- Camagni R. (2002), "Competitività territoriale, milieux locali e apprendimento collettivo: una contro-riflessione critica". Camagni R., Capello R., a cura di, *Apprendimento collettivo e competitività territoriale*. FrancoAngeli, Milano, pp. 29-56.
- Caroli M.G. (2002), *Il sistema di governo dello sviluppo economico del territorio*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Cartocci R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*. Il Mulino, Bologna.
- Castelli M. (2006), *Una marcia in più. I conti che tornano del Made in Italy*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Censis (2007), a cura di, *Modelli di crescita delle PMI. Ritorno alla competitività tra questione dimensionale, innovazione e internazionalizzazione*. AIP, Associazione Italiana della Produzione, Il Sole 24Ore, Milano.
- Censis, IReR (2002), *Il modello lombardo: interpretazioni e aspettative*. Consiglio Regionale della Lombardia, Guerini e Associati, Milano.
- Cipolletta I. (2005), *Introduzione*, a Mascini M., *op. cit.*, pp. VII-XVI.
- CISS, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (2007), a cura di Vitali G., *Libro bianco per il Nord Ovest. Dall'economia della manifattura all'economia della conoscenza*. Marsilio Editori, Venezia.
- Cohen D. (2007), *Tre lezioni sulla società postindustriale*. Garzanti, Milano.
- Coenen G., McAdam P., Straub R. (2007), "Tax Reform and Labour-Market Performance in the Euro Area". *Working Paper Series*, N. 747, April, ECB, Frankfurt am Main.
- Colli A. (2002), *Il quarto capitalismo. Un profilo italiano*. Marsilio Editori, Venezia.
- Coltorti F. (2005), "Finanza e sviluppo dagli anni '70 ad oggi". *Economia e Politica Industriale*, Vol. 2.
- Coltorti F. (2007), "Un nuovo protagonista economico: la media impresa". Berta G., a cura di, *op. cit.*, pp. 379-416.
- Commission of the European Communities (2001), *Working together for the Future of European Tourism*. COM 665 final, Bruxelles.
- Conte G. (2008), a cura di, *La responsabilità sociale dell'impresa*. Editori Laterza, Roma-Bari.
- Cooke P., Morgan K. (1998), *The Associational Economy. Firms, Regions, and Innovation*. Oxford University Press, Oxford.
- Crouch C., Le Galès P., Trigilia C., Voelzkow H. (2001), Eds, *Local Production Systems in Europe. Rise or Demise?* Oxford University Press, Oxford.
- Curti F., Gibelli M.C. (1996), a cura di, *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*. Alinea, Firenze.
- Debernardi L., Rosso E. (2007), *Governance e sistemi urbani*. Carocci Editore, Roma.

- Dell'Oglio E. (2007), a cura di, *La corsa è finita. Gli effetti del modello Formigoni*. Unaltralombardia, Socialmente, Granarolo nell'Emilia.
- Del Debbio P. (2007), "Fondamenti filosofici del principio di sussidiarietà". Vittadini G., a cura di, *op. cit.*, pp. 51-64.
- Dente B., Gario L. (1992), a cura di, *Il governo locale possibile. Poteri e operatività delle autonomie locali in Lombardia*. IReR, F. Angeli, Milano.
- De Vincenti C. (2008), *Se si rompe il patto per la salute*. Articoli, sanità/conti pubblici, www.lavoce.info.
- Diamanti I. (1993), *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*. Donzelli, Roma.
- Dixit A., Nalebuff B. (2008), *Io vinco tu perdi. Strategie di successo nel business e nella vita*. Il Sole 24Ore, III Edizione, Milano.
- Esposito G.F. (2005), *Made in Italy e reti di fiducia. Per una diversa politica di promozione all'estero*. Assocamestero, FrancoAngeli, Milano.
- Esposito M. (2003), *Chi paga la devolution?* Editori Laterza, Roma-Bari.
- Expò 2015 (2007), *Feeding the planet, energy for life*. Dossier candidatura, Comitato Expò 2015, Milano.
- Fiorentini G. (1998), "La privatizzazione dei servizi sociali e il ruolo delle organizzazioni non lucrative". Zamagni S., a cura di, *Non profit come economia civile*. Il Mulino, Bologna, pp. 62-85.
- Fondazione NordEst (2007), Marini D., Oliva S., a cura di, *Nord Est 2007. Rapporto sulla società e l'economia*. Marsilio Editore, Venezia.
- Fondazione NordEst (2008), Marini D., a cura di, *L'Italia delle imprese. Rapporto 2008*. Ricerca promossa da UniCredit Corporate Banking per il Sole 24Ore, Venezia.
- Fondazione per la Sussidiarietà (2005), a cura di, *Un "io" per lo sviluppo*. BUR, Rizzoli, Milano.
- Fontana G. (2003), "Lo sviluppo sostenibile del territorio nella prospettiva europea". *II Conferenza Nazionale del Territorio*, 12-14 giugno, Caserta.
- Fortis M. (2005), *Le due sfide del made in Italy: globalizzazione e innovazione*. Collana Fondazione Edison, Il Mulino, Bologna.
- Fortis M. (2008), *Banche territoriali, distretti e piccole e medie imprese. Un sistema italiano dinamico*. Collana Fondazione Edison, Il Mulino, Bologna.
- Gheordunescu M.I. (2008), *Compattezza nazionale, concretezza dei progetti, strategia comunicativa, congiuntura politica: analisi dei fattori che hanno portato l'Expò 2015 a Milano*. Tesi di Laurea Magistrale in "Marketing Management", Un. Commerciale, L. Bocconi, Milano.
- Giannino O. (2007), *Contro le tasse*. Libero. Arnoldo Mondadori Editore, Milano.
- Giarini O., Stahel W.R. (1993), *I limiti della certezza. Affrontare i rischi nella nuova economia di servizio*. EtasLibri, Milano.
- Giavazzi F. (2001), *Verità scomode. Quando l'economia sfida la politica*. Università Bocconi Editore, Milano.
- Gibelli M.C. (1996), "Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario'". Curti F., Gibelli M.C., a cura di, *op. cit.*, pp. 15-54.
- Guerra M.C., Zanardi A. (2008), a cura di, *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*. Il Mulino, Bologna.

- Ichino P. (2006), *I nulla facenti. Perché e come reagire alla più grave ingiustizia della nostra amministrazione pubblica*. Mondadori, Milano.
- IReR (2005), *Lombardia 2005. Società, governo e sviluppo del sistema lombardo. Dieci anni di esperienze*. Guerini e Associati, Milano.
- IReR (2006), Colombo A., Cucca R., *Istituzionalizzare la sussidiarietà? L'esperienza della democrazia deliberativa in Lombardia*. Mimeo, Milano.
- IreScenari (2004), *I motori del rilancio. Secondo Rapporto triennale sugli scenari evolutivi del Piemonte*. N. 15, Torino.
- ISAE (2008), *Finanza pubblica e istituzioni*. Rapporto ISAE, Maggio, Roma.
- ISTAT (2008), *Rapporto annuale. La situazione del Paese nel 2007*. Istat, Roma.
- King D. (1992), Ed., *Local Government Economics in Theory and Practice*. Routledge, London.
- Lipparini A., Lorenzoni G. (2000), *Imprenditori e imprese*. Il Mulino, Bologna.
- Lumetel (1999), a cura di, *La successione d'impresa nei distretti industriali. Il caso di Lumezzane*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Magatti M. (2005), "Novum Mediolanum. Logiche di sviluppo e di governo di un nodo globale". AA.VV., *op. cit.*, pp. 19-52.
- Magnatti P., Ramella F., Trigilia C., Viesti G. (2005), *Patti territoriali. Lezioni per lo sviluppo*. Il Mulino, Bologna.
- Mangiarotti M. (2004), *Le politiche locali. Pianificazione dello sviluppo, organizzazione delle strategie, valutazione dei risultati*. Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna.
- Mariotti S., Mutinelli M. (2003), *La crescita internazionale per le PMI. Strumenti, modelli e strategie per conquistare i mercati*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Martini M. (2002), *Libertà economica*. Università degli Studi di Milano, mimeo.
- Mascini M. (2005), *Futuro italiano. Viaggio nelle città che cambiano*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Matheson V.A. (2004), *Economic Multiplier and Mega-Event Analysis*. Working Paper No. 04-02, College of the Holy Cross, Worcester, Mass.
- Matheson V.A. (2006), *Mega-events: The Effect of the World's Biggest Sporting Events on Local, Regional, and National Economics*. Working Paper No. 06-10, College of the Holy Cross, Worcester, Mass.
- Mazzuca A. (2005), *I numeri uno del made in Italy*. Baldini Castoldi Delai editore, Milano.
- Mediobanca–Unioncamere (2005), *Le medie imprese industriali in Italia (1996-2002)*, Milano.
- MEF (2007), *Libro verde sulla spesa pubblica. Spendere meglio: alcune prime indicazioni*. Ministero dell'Economia e delle Finanze. Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica. 6 settembre, Roma.
- Mora P. (2002), "Il Patto per lo Sviluppo: esperienze e risultati a 200 giorni dalla firma". *Confronti*, N. 2/2002, pp. 176-180.
- Mulè R. (2007), *Dentro i DS*. Mondadori, Milano.
- Muraro G. (2008), *In morte dell'Ici*. Articoli, fisco/Istituzioni e Federalismo, www.lavoce.info.

- Mutti A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*. Il Mulino, Bologna.
- Nomisma (2003), *Le reti per lo sviluppo, lo sviluppo delle reti*. Carocci, Roma.
- Nonaka I. (1991), "The Knowledge-Creating Company". *Harvard Business Review*, November-December, pp. 96-104.
- OECD (2008), *Economic Outlook*, Parigi.
- Onida F. (2004), *Se il piccolo non cresce. Piccole e medie imprese italiane in affanno*. Il Mulino, Bologna.
- Onida F. (2007), a cura di, *Le multinazionali estere in Lombardia e in Italia. Opportunità, tendenze e prospettive*. CCIAA Milano, Egea, Milano.
- Pacini M. (1994), *Scelta federale e unità nazionale*. Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.
- Paolini R. (2007), *Il lusso prêt-à-porter. Morellato&Sector orologi, gioielli e idee vincenti*. Marsilio Editore, Venezia.
- Pasca di Magliano R. (2007), *La governance dello sviluppo. Esperienze di politica industriale*. Il Sole 24Ore, Milano.
- Pasqui G. (2002), *Confini milanesi. Processi territoriali e pratiche di governo*. FrancoAngeli, Milano.
- Perulli P. (1998), a cura di, *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Perulli P. (2000), a cura di, *La città delle reti. Forme di governo nel postfordismo*. Bollati Boringhieri, Torino.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*. Il Mulino, Bologna.
- Pichierri A. (2005), *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*. Rubettino, Soveria Mannelli.
- Pisani S., Polito C. (2004), "Asimmetrie territoriali nella compliance fiscale". *Documenti di lavoro dell'Ufficio Studi*, N. 3, Agenzia delle Entrate, Roma.
- Pizzetti F. (2005), "Le regioni al centro: il modello italiano di federalismo cooperativo". IReR, *op. cit.*, Area Istituzionale, pp. 17-20.
- Ponti M. (2007), con Beria P., Erba S., *Una politica per i trasporti italiani*. Editori Laterza, Roma-Bari.
- Prescott E.C. (2004), "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans?". *Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis*, Vol. 28, N. 1, pp. 2-13.
- Quadrio Curzio A. (2007), "Sussidiarietà e competitività di un sistema Paese". Vittadini G., a cura di, *op. cit.*, pp. 163-182.
- Reichlin P. (2008), *Lo strano caso dei federalisti anti-Ici*. Articoli, fisco/Istituzioni e Federalismo, www.lavoce.info.
- Ricolfi L. (2007), *Le tre società. È ancora possibile salvare l'unità dell'Italia?* Guerini Associati, Milano.
- Rizzo S., Stella G.A. (2007), *La casta. Così i politici italiani sono diventati intoccabili*. Rizzoli, Milano.
- Rossi S. (2007), *La politica economica italiana 1968-2007*. Editori Laterza, Roma-Bari.

- Roversi Monaco (2005), "Sussidiarietà verticale: i rapporti con le autonomie locali nell'attuazione del decentramento amministrativo". IReR, *op. cit.*, *Area Istituzionale*, pp. 77-81.
- Salone C. (1999), *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e "patti" nelle nuove politiche territoriali*. Alinea Editrice, Firenze.
- Salone C. (2004), *Il Piemonte nella macroregione padana. Strategie territoriali tra competizione e cooperazione*. IreScenari, N. 2, Torino.
- Salvati M. (2008), "Il federalismo è una risorsa". *Editoriale, Il Corriere della Sera*, 7 giugno, Milano.
- Sapelli G. (2007), *La democrazia trasformata. La rappresentanza tra territorio e funzione: un'analisi teorico-interpretativa*. Bruno Mondadori, Milano.
- Toldo A. (2008), *Città e territori del Nord Ovest italiano. Verso una multiregione policentrica di livello europeo*. Tesi di Dottorato in "Pianificazione Territoriale e Sviluppo locale", Politecnico di Torino, Torino.
- Trigilia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*. Editori Laterza, Roma-Bari.
- UIC (2006), *Trasporti internazionali. Costi*. Convegno di presentazione dell'indagine campionaria sui trasporti internazionali di merci e passeggeri. <http://uif.bancaditalia.it/UICFEWebroot/UICServizio.jsp?id=225&uri=DocServlet?id=new/it/stat/pubbl/trasporti/start.htm&lingua=it&lingua=it>
- Unioncamere (2007), *La soddisfazione delle imprese per i servizi della PA*. Centro Studi, maggio, Roma.
- Vanni Rovighi S. (1995), *Elementi di filosofia*. Vol. 2. La Scuola, Brescia.
- Veltz P. (1998), "Economia e territori: dal mondiale al locale". Perulli P., a cura di, *op. cit.*, pp. 128-151.
- Violini L. (2003), a cura di, *Sussidiarietà e decentramento. Approfondimenti sulle esperienze europee e sulle politiche regionali in Italia*. Consiglio Regionale della Lombardia, Guerini e Associati, Milano.
- Violini L., Vittadini G. (2007), "Sussidiarietà e quasi mercati". Vittadini G., a cura di, *op. cit.*, pp. 197-212.
- Vittadini G. (2007), a cura di, *Che cosa è la sussidiarietà. Un altro nome della libertà*. Fondazione per la Sussidiarietà. Guerini e Associati, Milano.
- Zamagni S. (2007), *L'economia del bene comune*. IdeEconomia, Città Nuova, Roma.
- Zanardi A. (2006), a cura di, *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*. Il Mulino. Bologna.
- Whitley R., Kristensen P.H. (1997), Eds, *Governance at Work. The Social Regulation of Economic Relations*. Oxford University Press, Oxford.