Università degli Studi RomaTre

Dipartimento di Studi Urbani

SCUOLA DOTTORALE IN *CULTURE E TRASFORMAZIONI DELLA CITTÀ E DEL TERRITORIO*

SEZIONE: *POLITICHE TERRITORIALI E PROGETTO LOCALE*

XX ciclo

CITTÀ, POLITICHE PER LA COMPETITIVITÀ E L'INNOVAZIONE.

Dottoranda: Nataša Avlijaš

Coordinatore: prof. Giorgio Piccinato

Indice

Introduzione 4

1 Competitività e sistemi territoriali 7

1.1 Il contesto: le città come attori economici 8

1.2 L'incrocio fra pianificazione e discipline economiche 13

1.2.1 Il dibattito e il cambiamento di percezione comune 14
1.2.2 Nazioni e aziende, differenze e similitudini 20

1.3 Retorica e senso comune 21

1.3.1 La competitività di un territorio..... 22
1.3.2 La "capacità competitiva"..... 24
1.3.3 I fattori determinanti 26

1.4 Città e attrazione di investimenti diretti esteri. 29

2 Competitività e politiche urbane 33

2.1 La Politica Regionale Comunitaria 33

2.1.1 La Politica Regionale Comunitaria dall'88 al '99 33
2.1.2 La Politica Regionale Comunitaria 2000- 2006 34
2.1.3 Le condizioni necessarie per la competitività 35
2.1.4 La programmazione comunitaria 2007-2013 40
2.1.5 La dimensione urbana negli Orientamenti strategici comunitari 2007-2013..... 41
2.1.6 La dimensione urbana nelle politiche regionali 2007-2013 44

2.2 Le politiche per le città in Italia 47

3 Le azioni per la competitività urbana in Italia 58

3.1 Un esempio di studio su competitività di regioni e città 59

3.2 Le categorie di classificazione 63

3.2.1 Vantaggi per l'efficienza 64
3.2.2 Vantaggi attraverso l'accrescimento della qualità territoriale..... 65
3.2.3 Vantaggi per lo sviluppo di capacità: qualità sociale. 67
3.2.4 Vantaggi per lo sviluppo dell'innovazione 67

3.3 La programmazione Regionale 2000-2006 (POR e DOCUP) 68

3.3.1 La dimensione urbana nei Docup 2000-2006..... 75

3.4 La Programmazione Unitaria 2007-2013 80

3.4.1 Il Quadro di riferimento strategico nazionale 81
3.4.2 I Piani Operativi Regionali..... 86

3.5 Il fenomeno IDE in Italia 90

4 Innovazione e città 95

4.1 La dimensione territoriale dell'innovazione 95

4.1.1 I distretti..... 96
4.1.2 Le città 99

4.2 Innovazione e territorio nelle politiche europee 101

4.2.1 Città e innovazione nella programmazione 2007-2013 104

4.3 Le azioni per l'innovazione e le città in Italia 106

4.3.1 La programmazione regionale 106

Riflessioni conclusive 114

Bibliografia 121

Introduzione

Questa tesi di dottorato affronta i temi della competitività e dell'innovazione, e il loro rapporto con le città, tracciando i discorsi e definendo il loro peso nel costruire un lessico delle politiche comunitarie, e in particolare delle politiche regionali, che orienta in certe direzioni piuttosto che in altre le azioni di sviluppo urbano. I vocaboli che usiamo costruiscono infatti immaginari e immagini di territorio e di città. Ci si chiede se e in che misura abbia senso parlare di *competizione fra* e *competitività delle* città, e se e come questo obiettivo possa e sia stato perseguito dalle politiche urbane in Italia. Il tema dell'innovazione è considerato come un approfondimento del più ampio discorso sulla competitività, cercando di individuare il legame fra questi due concetti nelle politiche.

Il lavoro ricerca su questi elementi è stato svolto con un duplice approccio. Da un lato, tracciando un percorso di ricerca semantica si indaga sul significato attribuito a questi concetti e sulla loro presenza negli enunciati strategici e politici, e dall'altro, attraverso una rilettura analitica delle azioni proposte dai documenti di programmazione quale risultato delle politiche individuate, si indaga per verificarne l'effettiva aderenza agli obiettivi proposti.

Il lavoro ha quindi una componente di tipo interpretativo, basata sullo studio della letteratura di settore e dei documenti comunitari di indirizzo strategico, che costituisce i Capitoli 1 e 2 per il tema competitività e il capitolo 4 per l'innovazione. La componente analitica e sperimentale invece, che prende corpo rispettivamente nel capitolo 3 e 4, propone dei criteri di una classificazione e li applica ai documenti di programmazione regionale.

Nel primo capitolo viene introdotto ed esplicitato il concetto di competitività e il suo rapporto con i sistemi territoriali in generale, e con quelli urbani nello specifico, evidenziandone il carattere interdisciplinare, e dando spazio al dibattito accademico che ha generato, con particolare attenzione all'ultimo ventennio. Questo capitolo affronta alcuni problemi cruciali nella trasposizione

dalle teorie economiche alla pianificazione, quali il passaggio di scala da nazionale regionale, da un lato, e da azienda a città dall'altro.

Il secondo capitolo concentra l'attenzione sul rapporto fra competitività e politiche, in particolare politiche urbane, attraverso una lettura dei documenti strategici e di programmazione della politica regionale comunitaria dal 1988 per arrivare alla programmazione 2007-2013, recentemente avviata. Alla luce di questa lettura, ed evidenziando una scarsa territorializzazione a livello urbano della implementazione in Italia delle politiche comunitarie, il capitolo affronta il tema più generale delle politiche urbane in Italia, negli anni '80 e '90, facendo emergere i fattori di capacità competitiva territoriale che sono stati direttamente o indirettamente toccati. Un ultimo sottocapitolo è dedicato al tema dell'attrazione degli investimenti, sempre presente con ambiguità nei discorsi legati alla competitività, e innegabile fattore di cambiamento sia in termini fisici che occupazionali del panorama urbano e suburbano europeo e italiano.

Il terzo capitolo è dedicato alla analisi delle azioni per la competitività urbana in Italia, proposte dai POR e DOCUP della programmazione 2000-2006 per tutte le regioni, e dalla programmazione unitaria 2007-2013 del Quadri Strategico Nazionale e dei relativi PO. Prendendo spunto dalle condizioni necessarie per lo sviluppo della competitività enunciate dai documenti strategici comunitari, e da alcuni studi condotti nel Regno Unito, vengono individuate quattro macro-categorie di classificazione, ed in base a queste vengono catalogati i settori di intervento dei Fondi strutturali, come definiti dal QCS 2000-2006.

Il quarto capitolo riprende l'approccio compilativo e di analisi semantica, rivolto al tema dell'innovazione, o meglio alla capacità del territorio di stimolare e produrre innovazione tecnologica, di processo o di prodotto, ancora una volta contestualizzata nelle aree urbane. L'attenzione è rivolta all'incrocio fra l'innovazione tecnologica e produttiva strettamente legata al mondo della ricerca scientifica applicata o aziendale, e le caratteristiche dei luoghi in cui l'innovazione nasce. Particolare attenzione in questo caso è rivolta alla trasposizione delle teorie sui distretti alle città. Viene riproposta anche

un'analisi delle azioni legate alle politiche per l'innovazione, che hanno una specifica contestualizzazione urbana.
Infine, il capitolo contenente le riflessioni conclusive ripercorre il lavoro svolto, evidenziando le variazioni di lessico e di attribuzione di senso e di valore nei documenti strategici e nelle retoriche della politica regionale e urbana.

I concetti analizzati in questa tesi di dottorato di ricerca sono quotidianamente utilizzati dai media e nel mondo accademico, con molteplici interpretazioni, a seconda del contesto di applicazione, e delle correnti accademiche e/o politiche a cui gli autori di volta in volta fanno riferimento.
Ritengo pertanto utile circoscrivere sin d'ora due definizioni fondamentali, la cui origine e inquadramento teorico verranno esplicitati in dettaglio nei capitoli successivi.

- Competitività: pur partendo dalle teorie sulla competitività di Krugman e Porter, di derivazione quindi prettamente economica, e dalla loro applicazione ai sistemi territoriali in generale e urbani in particolare, il focus di questa ricerca non è la competizione in cui le città sono primi attori, ma la competitività che la città offre come valore aggiunto al sistema economico presente sul territorio.
- Innovazione: la precisazione in questo caso è doverosa soprattutto per evidenziare la distinzione dal filone di teorie della pianificazione legato all'innovazione istituzionale. Quest'ultima è infatti considerata fra i fattori determinati per la competitività urbana, e di conseguenza anche degli ambienti che favoriscono l'innovazione tecnologica, di processo o di produzione e il trasferimento di conoscenza, che sono oggetto di questa ricerca.

1 Competitività e sistemi territoriali

Questo primo capitolo introduce il concetto di competitività e traccia il suo percorso attraverso la letteratura di settore, evidenziando i principali passaggi che hanno caratterizzato la transizione dall'economia aziendale alle scienze regionali, approdando infine alle politiche urbane.

Ho ritenuto opportuno in primo luogo delineare il contesto in cui si svolge la mia ricerca. Alle città si attribuisce spesso il ruolo di attori economici a se stanti nel contesto regionale, nazionale o Europeo, e questo sottintende ad alcune assunzioni sul ruolo delle istituzioni rispetto ad altri agenti sul territorio, le differenze intrinseche fra città, la difficoltà nel definire attori e processi dell'innovazione e quindi anche dell'accrescimento di capacità competitiva. Tuttavia, cosa esattamente renda una città, o un'area territoriale, competitiva, appare tuttora poco chiaro, quando non ambiguo, nell'accezione comune, e di conseguenza difficilmente individuabili appaiono gli strumenti per perseguire tale obiettivo. Partendo quindi dai lavori di Paul Krugman e Michael Porter e dalla loro contrapposizione, si delinea une definizione territoriale della competitività, e l'attenzione si sposta dalla competizione in cui le città sono primi attori, alla competitività che la città offre come valore aggiunto al sistema economico presente sul territorio.

Ho inoltre rivolto l'attenzione ad alcuni problemi cruciali nella trasposizione dalle teorie economiche alla pianificazione, quali il passaggio di scala da nazionale regionale, da un lato, e da azienda a città dall'altro.

Successivamente, attraverso l'introduzione del concetto di capacità competitiva di un territorio la definizione dei fattori determinanti della stessa, si entra nel vivo del lavoro di ricerca, e si pongono le basi per il lavoro di analisi delle politiche che verrà svolto in seguito. Collegando la strategia competitiva al modello di sviluppo ed evidenziando l'importanza della creazione di scenari che comunichino all'esterno l'attrattività del territorio, si riporta la discussione su temi più vicini e più comprensibili se affrontati in chiave territoriale.

1.1 Il contesto: le città come attori economici

La ricerca accademica, principalmente nel campo delle scienze regionali, ha nell'ultimo decennio individuato diversi temi legati al ruolo economico delle città.

Il primo tema ricorrente è legato al ruolo delle strutture istituzionali, e il rapporto con gli altri agenti individuali sul territorio (relazione sdoganata con il generico e abusato termine governance), nel supportare lo sviluppo economico di città e regioni nell'attuale scenario di globalizzazione. In contrasto con il pensiero "istituzionalista" diffuso negli anni '90, molti studiosi tornano a sostenere che alcuni particolari caratteristiche intrinseche e la presenza di attori con particolari caratteristiche risultano essere ancora un fattore determinante per il successo, catalizzando capacità innovative specifiche nelle aree urbane.

Un punto d'incontro fra le due correnti di pensiero è stato trovato proprio nella discussione del ruolo dei *local relational assets* nel supportare i processi di internazionalizzazione. Dove questo capitale relazionale è solido, in particolar modo nelle città, la cooperazione fra gli attori è fondamentale per mobilitare capacità che possano influire sul successo sui mercati internazionali. Pur avendo consolidato l'idea che gli assetti istituzionali più favorevoli nascono dalla combinazione fra agenti e caratteristiche intrinseche del territorio, non è ancora ben chiaro se e come tali combinazioni possano essere favorite attraverso l'innovazione in campo istituzionale.

Il terzo tema ricorrente è la differenza fra città nella creazione e diffusione di nuove conoscenze. Alcune città possiedono al loro interno sistemi di comunicazione con altissime capacità, altre invece hanno dimostrano notevoli capacità di creare nuove conoscenze tecniche attraverso la ricerca universitaria o all'interno del tessuto produttivo. La prima caratteristica, posseduta più spesso dalle città più grandi meglio inserite nella rete globale, sembra in questo momento costituire un vantaggio, essendo più preparate a rispondere agli

stimoli delle spinte economiche legate alla conoscenza grazie alla concentrazione di lavoratori qualificati e al settore dei servizi già sviluppato.
Fra gli ultimi ma non meno importanti temi vi è la difficoltà di individuare processi e attori dell'innovazione, sia istituzionale che di processo, che "funzionano" in alcune città o regioni ma non in altre, e del motivo della loro diversa efficacia. In ultimo, l'attenzione del mondo accademico si rivolge sempre più alla ricerca di strategie attuative per risollevare le sorti di tante città che hanno perso terreno. Si cerca di fare tesoro delle esperienze positive in Europa e Nord America, che sempre più spesso hanno individuato nel coinvolgimento delle risorse locali e delle istituzioni la ricetta vincente, ma questa base locale deve essere accompagnata da un'apertura verso l'esterno, ai mercati e alle tendenze e sviluppi tecnologici.
Le economia urbane sono state definite (OECD 2005) come fenomeno diverso dalle economie di agglomerazione o localizzazione (cluster e distretti). Tuttavia, gran parte delle politiche per la competitività, l'innovazione o l'attrazione di investimenti, si sono per lungo tempo basate sulle economie di agglomerazione. Individuare le principali caratteristiche delle economie urbane, e le principali differenze dal quelle di agglomerazione, è necessario per poter interpretare correttamente parallelismi e divergenze di approccio fra le politiche di stampo tradizionale (economia dei distretti) e le politiche urbane.
Una delle principali differenze è la natura stessa degli attori. Per quanto strutturato e dotato di strumenti di governance, difficilmente il funzionamento di un distretto ha le complessità, e le potenziali capacità politiche, di una città.
Un'interessante approccio allo studio del ruolo delle città nel determinare il proprio percorso di sviluppo economico è stato proposto da Savitch e Kantor nel libro "*Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe*". Abbandono il consueto approccio degli studi comparativi, i due autori propongono una comparazione rigorosa e sistematica. In questo modo, il libro presenta una teoria innovativa, spiegando come le autorità locali negozino (*bargain*) nel processo legato agli investimenti di capitale per affermare la loro influenza (potere). Gli autori

esaminano attentamente l'influenza delle condizioni economiche al contorno, delle politiche governative ai diversi livelli, nonché il ruolo delle "*istituzione democratiche locali*" e dei "*valori culturali locali*". Individuano i diversi approcci all'idea di sviluppo "urban development", e come le città siano limitate dall'andamento dell'economia globale, ma non ne siano prigioniere. Spiegano perché alcune comunità urbane abbiano più "facilità di manovra", ovvero più flessibilità e reattività, rispetto ad altre nel gioco dello sviluppo economico. I meccanismi di governance locale, la cultura, il quadro legislativo e gli strumenti pianificazione territoriale, sono fattori che in combinazione con il successo economico e le politiche urbane nazionali possono influenzare la disponibilità di risorse, restringendo o ampliando significativamente la possibilità di scelta.
Concentrando al loro attenzione sulla negoziazione che le amministrazioni cittadine, o la comunità urbana in generale, conducono nel processo legato agli investimenti di capitale (ad esempio costruzione di centri commerciali, industrie, grandi infrastrutture), gli autori presentando un quadro di riferimento teoriche che è: (1) applicabile ad un numero relativamente elevato di città dell'Occidente industrializzato mantenendo un buon grado di profondità di analisi; (2) sensibile alle variazioni di contesto e quindi di attribuzione di significato delle principali variabili in gioco; (3) evita localismi nelle concettualizzazioni o interpretazioni; e (4) utilizza ed integra dati qualitativi e quantitativi ampi e consistenti. Il punto fermo del loro studio è la così detta teoria della negoziazione. Seguendo le *public choice theory* Paul Peterson (1981) individua l'incapacità delle città di controllare i movimenti di capitale e risorse umane attraverso il loro perimetro amministrativo. Questa incapacità le ha spinte a diventare organizzazioni efficienti che competono fra loro per posti di lavoro e investimenti. La *public choice theory* in generale, e il lavoro di Peterson in particolare, suggeriscono l'esistenza di un processo di sviluppo tipicamente urbano basato sull'economia politica degli investimenti. Le città competono per la ricchezza sul mercato, ma competono anche per ottenere consenso e influenzare questo processo. La domanda posta dagli autori è: perché le città rispondono in maniera così diversa a questa sfida? Gli autori, in

una esplorazione concettuale del ventaglio di alternative, individuano nella abilità di negoziazione l'aspetto centrale dello sviluppo urbano. Definiscono l'abilità di negoziazione, *bargaining*, come capacità di raccogliere risorse per massimizzare le possibilità di scelta e realizzare i propri obiettivi legati ai processi di investimento. In un mondo dominato dal capitalismo, tutte le città dipendono dal mercato degli investimenti, e devono cercare supporto politico per realizzare i propri programmi. Ma le città dovrebbero distinguersi nella loro abilità di influenzare il flusso di investimenti, mettendo a frutto diversi *bargaining advantages*.

Alcune città riescono ad attrarre risorse umane e gettito fiscale molto meglio di altre. Analogamente, alcune città hanno mostrato una maggiore capacità di ottenere supporto politico, e sovvenzioni fiscali da livelli amministrativi più alti. Gli autori hanno ipotizzato che le città basano la loro abilità negoziale su diverse caratteristiche, che vanno dalla maggiore attrattività localizzativa per le imprese, alla capacità di ottenere fondi pubblici, nonché al capitale umano e sociale. Ovviamente, quanto più numerose e cospicue sono le caratteristiche favorevoli, le carte del gioco, tanto maggiore è "lo spazio di manovra" per lo sviluppo urbano. In ultimo, l'abilità politica dell'amministrazione locale di mettere a frutto le carte a disposizione diventa un fattore determinante. Per meglio indirizzare l'analisi, gli autori hanno concettualizzato la città come un'entità politica che pianifica, indirizza e gestisce lo sviluppo urbano. La città ha discrezionalità decisionale riguardo alle strategie per attrarre e mettere in pratica lo sviluppo. All'interno dei suoi confini amministrativi e legali, la città è l'unità di scambio per gli investimenti di capitale. In quanto attore collettivo, può essere coinvolta in processi di sviluppo con le autorità regionali e nazionali, ma è l'unica ad avere un interesse sistematico per il benessere dei suoi abitanti.

La prospettiva negoziale ha permesso agli autori di identificare alcune variabili specifiche che sembravano influenzare lo sviluppo, nonostante i contesti urbani fossero diversi. Queste variabili sono state raggruppate in un quadro analitico in due categorie principali, variabili di *indirizzo* e variabili *portanti*. Le variabili di

indirizzo sono la cultura locale e l'opinione pubblica, mentre le variabili portanti sono le condizioni di mercato e il sostegno governativo. Le variabili di indirizzo sono quindi le forze legate a opzioni e preferenze, l'indirizzo da prendere appunto. La partecipazione della cittadinanza darà indicazioni su come, dove e se gli investimenti dovrebbero essere realizzati, mentre gli elementi di cultura locale daranno indicazioni sulle priorità principali riguardo al tipo di opere da realizzare. Le variabili portanti invece sono le forze che generano iniziative, risorse ed energie per lo sviluppo. Senza le adeguate condizioni di mercato che portano investimenti, occupazione e una solida base economica, lo sviluppo urbano semplicemente non accade. Come forza portante, il supporto del governo regionale o nazionale mette a disposizione le risorse finanziarie e le infrastrutture necessarie per lo sviluppo. Non sembra eccessivo affermare che le forze portanti del mercato e dei meccanismi intergovernativi determinano se le opere verranno realizzate.

I concetti di variabili di indirizzo e variabili portanti hanno però permesso ai due ricercatori di individuare due diverse risorse, anche se complementari, presenti in tutte le città, al di là delle peculiarità del loro contesto politico, economico o sociale-culturale. Si delineano così due strategie, e relativi schemi di sviluppo: da un lato quello incentrato sul sociale, dall'altro quello incentrato sul mercato.

Se mi risulta difficile anche solo tradurre i concetti sui quali il comportamento delle città rispetto al mercato in buona parte si dovrebbe basare, ovvero il ruolo delle "local democratic institutions", "intergovernmental politics" e "cultural values", senza usare parole o frasi che hanno da tempo perso il loro significato originale, non posso fare a meno di pensare quanto sarebbe poco trasparente, e quindi probabilmente falsata, un'analisi simile in Italia. Non è questo l'oggetto di questa tesi di dottorato, ma è inevitabile notare quanto la varietà di consapevolezza della società civile e delle istituzioni locali renda difficile dare una lettura razionale delle politiche e fornire raccomandazioni sensate per le città in Italia, indifferentemente nel profondo nord o nel centro sud, senza esclusioni o limitazioni per numero di abitanti. Le città italiane, o meglio le politiche per le città, come vedremo in seguito, sembrano voler perseguire uno

sviluppo basato sul sociale, mentre l'evidenza dei cambiamenti avvenuti nelle città italiane sembrano ascrivibili principalmente alle forze del mercato.

1.2 L'incrocio fra pianificazione e discipline economiche

La contaminazione delle retoriche della pianificazione territoriale con i concetti di competitività, propri delle discipline economiche, risale agli anni 80.
In un momento in cui le città, soprattutto nord americane ed europee attraversano crisi e trasformazioni, la competitività si profila come una delle caratteristiche necessarie per il rilancio. L'enorme perdita di posti di lavoro nelle città tradizionalmente industriali porta ad una disperata ricerca di ricette per lo sviluppo economico. Creare impiego e non aumentare i redditi o fornire più servizi sembra essere, almeno in UK, la ricetta ricorrente. Pur applicando modelli simili, alcune città riuscirono meglio di altre, e i fattori di successo vengono individuati nella leadership locale, ovvero in quella che poi sarà nota come governance. I problemi tuttavia permangono, e l'analisi dei cambiamenti sembra portare alla conclusione che non sia sufficiente dare incentivi alla localizzazione delle industrie, e si profila l'idea di una competizione fra città, e di competitività.
In quegli anni infatti, il lavoro di Michael Porter "The Competitive Advantage" apre la strada alla discussione sulla globalizzazione, ancora in fase iniziale, e sugli effetti da questa determinati sulle aziende che competono sui mercati internazionale. Pochi anni dopo i concetti di competitività e vantaggio competitivo vengono applicati ai sistemi economici nazionali, in "The Competitive Advantage Of Nations".
Sin dall'inizio, la questione di cosa esattamente renda una città, o un'area territoriale, competitiva appare poco chiaro, e di conseguenza difficilmente individuabili appaiono gli strumenti per perseguire tale obiettivo. Si da' per scontato che alcune città abbiano perso il loro vantaggio competitivo, ma è difficile stabilire delle variabili per dimostrarlo. Ancora più complesso è individuare i fattori del processo inverso, della crescita di competitività per un territorio che prima non ne aveva.

Molti dei fattori che influenzano la competitività dipendono da tendenze economiche nazionali o sovranazionali, e c'è poco che una città possa fare per influenzarli, ma ci sono comunque numerosi aspetti nelle politiche che una città può controllare, e che comunque ne influenzano la competitività (Kresl, 1995). Allo stesso tempo, la competitività dell'insieme dei sistemi territoriali di una nazione ha una considerevole influenza sulla sua situazione economica.

Tra le politiche comunitarie, l'assillo della competitività urbana e dello sviluppo regionale occupano spazi crescenti. Pur tra loro eterogenei, questi temi hanno contribuito ad affermare le componenti del *common wisdom* riconoscibile nel policy making comunitario: la dimensione istituzionale della governance locale, le responsabilità del governo locale nella promozione dello sviluppo economico, la contaminazione tra azioni pubbliche sovrane e manifestazioni di parte. Un aspetto critico delle convinzioni maggioritarie riguarda l'indifferenza alle scale territoriali che per lungo tempo le ha caratterizzate, come se i problemi locali e quelli del territorio dell'Unione potessero essere affrontati in modo omogeneo alle diverse scale. Il ritorno di attenzione per le città è importante proprio perché queste –come attori collettivi- operano *attraverso* scale e livelli di decisione, in particolare evidenziando gli esiti locali dei processi di globalizzazione.

Una delle definizioni prevalenti di sviluppo regionale assegna importanza al rafforzamento delle capacità localizzate, pur nella consapevolezza che le opportunità dipendono da attori diversi (imprese e località) che interagiscono in un sistema di regole dinamiche. La misura tradizionale della competitività di impresa –la produttività- è affiancata da altri fattori di contesto. Non solo la geografia non scompare come vincolo, ma i luoghi acquistano crescente importanza come dispositivi di individualizzazione, che è poi la vecchia idea di Geddes della pianificazione (coltivare la '*uniqueness*' dei luoghi).

Ma di nuovo, coltivare le specificità e trovare chi le apprezzi sono attività non sempre coincidenti. Nei flussi della internazionalizzazione, competizione e qualità (coesione sociale, sostenibilità…) non sono 'automaticamente' coerenti.

1.2.1 Il dibattito e il cambiamento di percezione comune

Il dibattito, e la variazione della percezione dell'argomento nel tempo, ha origini più lontane nella teoria economica, e si può riassumere nella seguente tabella .

10. Autore-Argomentazioni principali

Autore	Argomentazione principale
Ohlin, 1933; North, 1955; Tiebout, 1956; Richardson, 1969	Export base theory: la crescita di una regione è basata sullo sfruttamento delle risorse disponibili e sulla crescita dell'esportazione
Schumpeter, 1939	Schumpeter introduce l'idea di distruzione creativa, che porta con sé l'esplosione dell'urbanizzazione, con la realizzazione di infrastrutture di base, in particolare trasporti, ma anche l'espansione residenziale e commerciale, con tutte le opportunità connesse.
Porter, 1990	Suggerisce il "diamante" del vantaggio competitivo, con fattori di contesto, di richiesta, industrie di indotto e di supporto, strategia struttura e competizione aziendale. Ma anche il caso e gli interventi governativi hanno un ruolo. Tutti questi fattori sono legati e interdipendenti fra loro. La novità dell'analisi di Porter sta nel considerare fattori non solo economici, ma anche sociali, storici e politici, come rilevanti per la competitività.
Porter, 1990 e1996	Cluster theory: il fenomeno dei distretti appare in quegli anni talmente pervasivo da essere considerato un fattore centrale per le economie nazionali avanzate.
Porter	L'unica accezione sensata di competitività a livello nazionale è quella che fa riferimento alla produttività.
Krugmann, 1990	Approccio basato su studi di economia internazionale, sostiene che la competitività sia una caratteristica delle imprese, che non sia applicabile al territorio,

	indipendentemente dalla scala.
Putnam, 1993	Si basa sul concetto di capitale sociale, analizzando le differenze nelle tradizioni civiche fra il nord e il sud Italia: la prima ricca di reti associative e di cooperazione, la seconda dipendente da assistenza esterna. - "Economics does not predict civics, but civics does predict economics, better than economics itself."
Storper, 1995	Competitività come abilità di attrarre e mantenere sul territorio aziende con crescente controllo del mercato di riferimento per l'attività, mantenendo o aumentando allo stesso tempo gli standard di vita di coloro che vi partecipano.
Amin and Tomaney, 1995	Dipende dall'abilità di sostenere il cambiamento non solo nei fattori (tecnologia, risorse umane) ma anche nella struttura economica e nel modo in cui le politiche la influenzano. Gli investimenti in capitale fisico e umano sono importanti quanto il cambiamento organizzativo e istituzionale.
Kresl, 1995	Competitività definita in relazione all'economia urbana, legata a trend e fattori di carattere nazionale o sovranazionale. Pur non potendo agire su questi, le città possono comunque influenzare con le politiche altri fattori, non primari.
Ciampi, 1996	Non è un gioco a somma zero, e la crescita di competitività di una nazione non avviene necessariamente a scapito di un'altra. Al contrario, i miglioramenti di produttività ed efficienza possono e devono essere integrati.
OECD, 1997	For a nation, competitiveness reflects the degree to which it can, under free and fair market conditions, produce goods and services which meet the test of international

	markets, while simultaneously maintaining and expanding the incomes of its people over the long term.
Begg, 1999	"Competitiveness maze", comprende fattori ad ampio spettro: standard di vita, livelli occupazionali, produttività, influenze esterne macroscopiche, caratteristiche dell'azienda, ambiente imprenditoriale, capacità di innovare e apprendere.
DG European Enterprise, 2000	A livello economico, l'innovazione è il primo e più importante motore della competitività, crescita e occupazione a lungo termine.
Simmie, 2001	Le città che cercano di promuovere la crescita devono perseguire due obiettivi: forza lavoro altamente e adeguatamente qualificata e la presenza di aziende rilevanti sia in campo internazionale e nazionale che locale.

Le definizioni, e quindi l'applicabilità o meno del concetto di competitività su scala territoriale, hanno portato nell'ultimo decennio alla contrapposizione fra le interpretazioni di Michael Porter e Paul Krugman. Possono essere considerati come rappresentanti di due linee di pensiero divergenti. Krugman enfatizza la nozione di competitività come caratteristica intrinseca delle aziende, non di città regioni o nazioni.

Porter invece basa le sue affermazioni sull'osservazione di casi di studio, individuando nel *national environment* alcuni dei fattori che determinano il posizionamento competitivo delle aziende sul mercato. Porter tuttavia pone la sua attenzione sui settori industriali, e sui vantaggi dei cluster, ma non sulla loro localizzazione sul territorio.

I fattori di produzione (factor conditions) riguardano la posizione di una nazione in termini di qualità della forza lavoro o infrastrutture, ad esempio, necessarie per competere in un dato settore industriale. Ma nelle sofisticate industrie che formano l'ossatura portante delle economie moderne, non si tratta semplicemente di risorse presenti, ma di risorse che devono essere costruite e

necessitano di continui investimenti. Porter evidenzia anche come uno svantaggio relativo, in questi settori, possa essere da stimolo per superare l'ostacolo, e trasformarsi in vantaggio, con la presenza di congiunture favorevoli negli altri vertici del diamante come condizione necessaria a questa trasformazione. Le condizioni della domanda si riferiscono al mercato interno per quel prodotto o servizio. In contrasto con l'idea che il mercato globale renda meno importante questo fattore, Porter sostiene che non si tratta solo di fette di mercato, ma che la qualità della domanda interna possa spingere le aziende ad anticipare i cambiamenti e innovare il prodotto. La presenza o l'assenza di industrie di indotto e di supporto, che siano anch'esse competitive a livello internazionale, è un altro elemento rilevante. Ancora una volta, Porter non pone l'accento solo su fattori quantificabili in termini di risparmio o facile accesso a macchinari e materie prime, ma concentra l'attenzione sulle dinamiche che generano innovazione. Per ultimo è considerato il contesto nazionale, che influisce fortemente su strategia, struttura e competizione aziendale. Vengono qui inglobati tutti i fattori "culturali" legati al contesto del singolo paese, e l'influenza della competizione interna.

L'interazione fra questi 4 gruppi di fattori, il diamante come sistema, è la vera idea por-tante della teoria di Porter, e apre spazio al ruolo del governo come catalizzatore e pro-motore dei singoli vertici del diamante.

Le posizioni di Krugmann invece negano sostanzialmente la dimensione territoriale della competitività, e sono state frequentemente criticate (vedi ad esempio Camagni 2002) in quanto troppo radicate nelle teorie di scambio economico internazionale, e quindi non attente al passaggio alla scala nazionale o addirittura subnazionale. Le critiche investono anche il tema della specializzazione produttiva: Krugmann sostiene che le nazioni debbano individuare il loro vantaggio comparativo e mantenerlo come punto fermo e, pur riscontrando nelle città una effettiva tendenza a specializzarsi, questa può rivelarsi un fattore negativo, se le condizioni esterne o interne del mercato portano poi ad un declino di questo vantaggio

A queste si aggiunge, come terzo pilastro citato frequentemente, il lavoro di Michael Storper che definisce la competitività come abilità di attrarre e mantenere sul territorio aziende con crescente controllo del mercato di riferimento per l'attività, mantenendo o aumentando allo stesso tempo gli standard di vita di coloro che vi partecipano. Incentrando la definizione sulla produttività, e sull'alto e crescente standard di vita, necessario a mantenere alta la produttività, le caratteristiche dei sistemi urbani assumono molto più facilmente il connotato di fattori utili alla produttività e al miglioramento della qualità della vita. Le politiche di rilancio e sviluppo del territorio appaiono quindi più esplicitamente legate allo sviluppo e mantenimento della competitività.

Indubbiamente, un ristretto numero di città "mondiali", sono in aperta competizione fra di loro per attrarre investimenti e capitale (Sassen 1991). Il vantaggio che cercano di perseguire è un vantaggio assoluto. Alcune di queste sono sempre state nodi nevralgici del sistema economico mondiale. Altre lo stanno diventando: Barcellona ad esempio. Puntando su una serie di politiche ed interventi per il rilancio, Barcellona sembra essersi guadagnata un posto nel club delle *world cities*, almeno in termini di immagine, mercato immobiliare e attrattività localizzativa. Ma per molte altre città europee, di dimensioni paragonabili o nella maggior parte dei casi inferiori, la partita si gioca su altri campi. La competitività, ed il vantaggio da perseguire, sono di tipo comparativo.

Il fuoco si sposta dalla competizione in cui le città sono primi attori, alla competitività che la città offre come valore aggiunto al sistema economico presente sul territorio.

Kresl (1995) è stato uno dei primi, e pochi, autori a declinare la competitività in relazione all'economia urbana. Ha correttamente sottolineato come la scelta degli indicatori per descrivere la competitività urbana possono essere molto diversi da quelli a carattere nazionale. L'elenco comprende sia fattori qualitativi che quantitativi, con una dicotomia di determinanti: economici da un lato (fattori di produzione, infrastrutture e simili), e strategici dall'altro (politiche, struttura istituzionale).

Un'efficace schematizzazione è stata proposta da Begg nel 1999, e denominata "urban competitiveness maze", ovvero il "dedalo" della competitività urbana, che cerca di collegare e stabilire il verso dei flussi fra i vari fattori, non sempre immediatamente mone-tizzabili, individuando nello standard di vita l'elemento equilibrante.
Tutti gli altri fattori possono, aumentando in maniera non integrata con gli altri, produrre un abbassamento degli standard di vita. Si pensi ad un aumento di produttività non accompagnato da un aumento dei salari, un aumento dei profitti aziendali che non vengono reinvestiti nel territorio, o un aumento sconsiderato dell'inquinamento.

1.2.2 Nazioni e aziende, differenze e similitudini

Ci sono due passaggi importanti, nella trasposizione delle teorie economiche ai sistemi urbani e territoriali. Il primo è che, dando per buono che i territori competano fra di loro, la competizione avviene in modi diversi rispetto alle aziende, e diversi sono gli effetti. In secondo luogo, le teorie sulla competitività, con radici nello studio dell'economia in-ternazionale, applicate alle nazioni, incontrano ulteriori cambiamenti di condizioni nel passaggio di scala a regioni o aree urbane.
Se la competizione fra aziende induce almeno due tipi di benefici per il sistema economico, innescando un processo di selezione e fornendo lo stimolo ad innovare e migliorare l'organizzazione per le aziende esistenti, essa ha anche dei costi, e il tentativo di limitarla o di ridurne gli effetti sono spesso oggetto di interventi dello stato. La competizione fra aziende può in alcuni casi produrre forme di cooperazione.
Le città, o le regioni, non sono però aziende, e la competizione e la ricerca della competitività seguono percorsi diversi (Turok 2004). Il mercato in cui ciò avviene è fortemente regolamentato ed influenzato, e il ricambio fra i competitori è poco frequente. Le città inoltre, non chiudono, come le aziende, però affrontano comunque fasi di declino e stagnazione, e i processi di

selezione, pur non avendo effetto immediato, possono alterare le strutture spaziali nel lungo periodo.
Gli incentivi a perseguire gli obiettivi della competitività, e i costi non solo economici ma anche sociali e politici che tali azioni possono portare, sono complessi da valutare. La crescita comporta infatti, maggiori oneri per i servizi da fornire ai cittadini, quasi sempre incremento del traffico e inquinamento. Pur dichiarando che la competitività non è, o non dovrebbe essere un gioco a somma zero, costi sociali e crescita delle disuguaglianze sociali possono essere tra gli effetti collaterali dei processi di abbassamento dei costi di produzione o di aumento della produttività che le aziende, o le città, competitive perseguono. La competizione fra città, o il perseguimento dell'obiettivo competitività, porta ovviamente anche dei benefici. Le stesse caratteristiche richieste per attrarre investimenti, quali trasparenza e velocità nel decision making, o la realizzazione di infrastrutture, hanno infatti ripercussioni positive sulla qualità della vita dei cittadini.

1.3 Retorica e senso comune

Alcuni dei trade off e dei pericoli del perseguire la competitività per i territori hanno portato, sin dall'inizio degli anno 90, al cercare, almeno nella retorica accademica e istituzionale, di accompagnare al promozione della competitività con quella della coesione, della governance e in alcuni casi della sostenibilità. Il risultato, nel mondo accademico e nei discorsi politici, può essere riassunto sotto il termine di New Conventional Wisdom (la nuova saggezza comune). La NCW, una sorta di ottimistico nuovo paradigma nello studio dei cambiamenti delle città, potrebbe infatti avere radici diverse dalla semplice rinascita di una coscienza urbana, o dal semplice riconoscimento dell'importanza delle città e della loro svolta economica. Il reiterato riferimento a competitività (*economica*), coesione (*sociale*) e governance (*attiva*) e in alcuni casi sostenibilità (*ambientale*), fanno trasparire un interesse verso complessi i cambiamenti sociali economici e istituzionali che il nuovo assetto economico, la

globalizzazione, richiede (Gordon and Buck, 2004). Nessuno di questi temi è strettamente urbano, ma il benessere delle città è riconosciuto come necessario al raggiungimento di competitività, coesione e governance per la società, mentre questi stessi fattori sono vitali per la sopravvivenza dei sistemi urbani. Questo intreccio di valori va però letto come interdipendente, uno a sostegno dell'altro, e non come insieme di fattori in conflitto. Pur rimanendo un approccio funzionalista, la NCW dà maggior peso alla componente sociale nell'economia dei sistemi urbani e territoriali.

1.3.1 La competitività di un territorio

Nel contesto della competizione globale tra mercati, la competitività dei territori viene presentata come un elemento di centrale importanza. In particolare, il territorio ha l'opportunità di attrarre nuovi investimenti mentre rischia di perdere attività economiche, che vengono spostate in altre aree geografiche caratterizzate da più idonee condizioni economiche. Un singolo territorio si troverebbe, quindi, a competere con altri per il mantenimento, l'acquisizione e lo sviluppo delle attività produttive: per vincere questa competizione, dovrà assumere una configurazione che lo renda attraente.
La ricerca in campo economico ha valutato attentamente il concetto di "competitività" di un'area geografica, elaborando diverse definizioni significative, ma anche profonde divergenze. L'OCSE nel 1992 ha definito la competitività di un Paese come la capacità "*to produce goods and services that meet the test of foreign competition while simultaneously maintaining and expanding domestic real income*"([1]). Sempre l'OCSE nel 1995 in un successivo documento ha indicato la politica competitiva di un paese come "*supporting the ability of companies, industries, regions nations or supra-national regions to*

[1] OCSE, Technology and the economy. The key relationships. Technology-economy programme, Paris, 1992.

generate, while being ad remaining exposed to international competition, relatively high factor income and factor employment level on a sustainable basis"([2]). Queste definizioni insistono sul fatto che la competitività di un Paese dipenda dalla sua posizione nel commercio internazionale, e dal miglioramento del benessere dei cittadini sul piano dell'occupazione e della ricchezza economica.

Questa idea trova però critiche serrate nei lavori di alcuni importanti economisti, i quali ritengono addirittura che il concetto di competitività riferito ad un intero Paese non possa avere alcun significato concreto. In merito, in un lavoro del 1994, Krugman argomenta con forza le ragioni per cui "*competitiveness is a meaningless word when applied to national economies*": egli critica l'idea secondo la quale si possa misurare la competitività di un Paese in termini di prodotto interno lordo ([3]). Un'altra considerazione critica verso il generico concetto di competitività di un Paese è data dall'osservazione secondo la quale un territorio non può essere competitivo in ogni settore, laddove è fondamentale l'importanza delle politiche di filiera ([4]). Sul piano macroeconomico, la competitività di un Paese è generalmente legata alla produttività del lavoro, al livello di occupazione e al rendimento reale del capitale investito, oltre alla posizione nel commercio internazionale. Sono questi gli indicatori assunti negli anni ottanta dalla Commissione presidenziale degli Stati Uniti sulla competitività industriale ([5]). Alcuni anni più tardi il primo "Competitiveness Advisory Group", nominato dalla Commissione europea, ha elaborato un concetto di competitività dei Paesi basato sulle condizioni di produttività e redditività dei fattori della produzione.

---

[2] OCSE, Competitiveness policy: a new agenda, in DSTI/IND (95) 14, Paris, 1995.

[3] Krugman P., Competitiveness: a dangerous obsession, in Foreign Affairs, March-April 1994.

[4] Cfr. Porter M.E., The competitive advantage of Nations Free Press, New York, 1990.

[5] Thompson G., Industrial policy USA and UK debate Routledge, London, 1989.

1.3.2 La "capacità competitiva"

Il significato che il concetto di "competitività" assume nel caso di un territorio deve essere approfondito con attenzione, evitando la semplice traslazione del contenuto che esso ha quando è riferito a considerazioni esclusivamente di natura economica.

La competitività di un'area geografica può essere descritta solo parzialmente da parametri oggettivi, poiché i diversi attori che ne fanno parte possono manifestare a riguardo una percezione diversa. Criteri molto generali, come ad esempio il PIL o il valore aggiunto, riflettono infatti aspetti della competitività di un territorio, che non hanno lo stesso rilievo dal punto di vista di tutti i soggetti.

Si può a ragione affermare che le condizioni descrittive della competitività di un'area devono essere riferite ad un modello di sviluppo: esse variano sensibilmente in relazione alla composizione degli attori che costituiscono il sistema locale ed in funzione delle aspettative di ciascuno. Del resto la posizione competitiva di un territorio può essere comparata, in maniera significativa, solo con quella di ambiti sufficientemente simili dal punto di vista della struttura istituzionale e sociale e, più in generale, per il grado di evoluzione complessivo. Territori fortemente eterogenei hanno spesso una sensibilità troppo difforme e si pongono alla base dei differenziali di competitività che possono emergere dall'analisi di parametri oggettivi e di tipo generale.

Per quanto asserito si può concludere che la competitività di un territorio è data un insieme variegato di condizioni e di fattori, che assumono spessore e significato differente in funzione delle specificità degli attori che hanno maggiore rilievo nel territorio e delle idee-forza che ne definisce l'evoluzione. In ultima analisi, esistono modi diversi di essere competitivi e comunque modi diversi per creare le condizioni di competitività. Una nozione generale di competitività può, dunque, essere determinata solo con riferimento alle finalità di fondo che caratterizzano il sistema territoriale.

Tale finalità può essere individuata nel mantenimento e nel rafforzamento delle condizioni necessarie affinché il sistema territoriale evolva in maniera autonoma.

In questa prospettiva, la competitività di un'area la si descrive sulla base della qualità delle condizioni che essa offre ai fattori che incidono positivamente sul suo sviluppo fisiologico. Si introduce la nozione di "capacità competitiva" intesa come capacità del sistema territoriale di creare o acquisire nel proprio ambito i fattori materiali e immateriali rilevanti per dare luogo ad un processo di sviluppo. Inoltre si devono garantire a tali fattori le condizioni ambientali per il loro sviluppo e l'esplicitazione del loro potenziale positivo sul territorio stesso.

La capacità competitiva di un sistema territoriale è per un verso l'attitudine ad attrarre risorse, per un altro verso l'abilità di metabolizzazione di queste risorse a vantaggio degli stessi attori che, facendo parte del territorio medesimo, attraverso la loro partecipazione attiva determinano l'evoluzione del sistema stesso.

In tale maniera si attivano dei processi endogeni, mediante i quali le risorse del territorio esprimono concretamente il loro potenziale a beneficio degli attori localizzati nel proprio ambito.

Da quanto asserito può evincersi che la crescita, intesa come aumento di investimenti, di capacità produttiva, di consumi, non può rappresentare l'unico criterio di fondo alla base dell'evoluzione di un'area locale. In determinate condizioni, i fenomeni espansivi possono riflettersi - magari con un certo ritardo temporale -, in un peggioramento del potenziale attrattivo, che il territorio esercita verso determinate risorse, e possono rallentare i processi di metabolizzazione di tali risorse. Anche le strategie di incremento delle componenti materiali ed economiche di un'area devono quindi essere guidate dall'obiettivo di arricchimento delle risorse competitive e di rafforzamento della capacità di rinnovarle.

Il raggiungimento di un elevato grado di competitività da parte di un ambito territoriale si riflette in senso negativo sulla competitività potenziale di altri ambiti territoriali solo nel caso in cui implichi l'attrazione di risorse eccessive,

determinando di conseguenza la non disponibilità di tali risorse per altri territori. Pertanto, l'unica forma di concorrenza diretta tra territori riguarda l'acquisizione delle risorse funzionali alle necessità. In tale maniera il rafforzamento della capacità competitiva di un ambito territoriale non avrebbe un impatto negativo sul potenziale competitivo di altre aree geografiche: anzi, nell'ipotesi di ambiti geografici legati da significative connessioni economiche, sociali o infrastrutturali, sarebbe possibile il manifestarsi di esternalità positive. Il miglioramento della competitività di una determinata area può rappresentare un volano per il progresso di altri contesti.
In definitiva, la competizione tra territori non è necessariamente a somma zero. Il rafforzamento di un territorio non implica direttamente un indebolimento di altri: in via indiretta, può attivare forze di segno negativo così come di segno positivo. Ciò non impedisce che sia possibile delineare una gerarchia tra diversi ambiti territoriali rispetto ad indicatori che ne misurano le rispettive capacità competitive.

1.3.3 I fattori determinanti

I fattori da cui deriva la capacità competitiva di un territorio sono, in buona sostanza, le risorse, i fattori d'ambito e gli attori che caratterizzano il territorio medesimo come un sistema dinamico. Una generica elencazione comprende fattori di tipo materiale, quali l'assetto morfologico del territorio, le infrastrutture per le attività economiche e quelle sociali, le fonti naturali dei fattori della produzione, gli organi di governo, le istituzioni pubbliche e l'apparato amministrativo, il tessuto produttivo ed il sistema finanziario, i centri di generazione della conoscenza, il capitale umano, la dimensione e la qualità del mercato, i fattori tangibili di qualità della vita. Per le componenti di tipo immateriali si può fare accenno alle conoscenze radicate nel territorio - i saperi taciti -, al livello di capitale sociale, alla reputazione percepita all'esterno, al grado di apertura all'innovazione, al livello di benessere e coesione sociale, intesi come fattori intangibili di qualità della vita.

In linea generale si osserva che i principali elementi da cui dipende la capacità competitiva di un'area sono normalmente presenti in tutti i contesti geografici. Il differenziale di capacità competitiva di un'area dipende, allora, dal diverso livello quantitativo di sviluppo che essi hanno in tale area e dalle specificità che essi assumono relativamente a efficienza, capacità innovativa e qualità della localizzazione. Alcuni dei fattori del patrimonio di un territorio e, più frequentemente quelli di tipo intangibile, possono essere fortemente radicati al proprio interno e non facilmente replicabili altrove.

I fattori materiali e immateriali di un territorio hanno ciascuno un proprio ciclo di vita. Pertanto l'intensità e la misura del loro impatto sulla capacità competitiva del territorio stesso evolve nel tempo. È quindi rilevante valutare non solo la composizione del patrimonio di risorse che il territorio ha a disposizione in un certo istante, ma anche la dinamica tendenziale di tale patrimonio, in relazione all'andamento che la stessa tipologia di risorse ha in altri ambiti geografici.

Le considerazioni svolte sul concetto e sul rango di competitività di un territorio possono essere ricondotte ad alcuni fondamentali elementi di sintesi.

Un territorio compete per l'acquisizione e il controllo di risorse: in particolare esso compete per l'acquisizione e il controllo di quelle risorse che offrono agli attori localizzati al proprio interno condizioni di vantaggio competitivo rispetto ai propri concorrenti.

Gli attori locali sono sia i soggetti che operano nell'ambito del territorio sia coloro i quali si confrontano con l'esterno.

La capacità competitiva di un sistema territoriale si manifesta nella capacità di favorire la competitività degli attori che agiscono nel territorio medesimo. Ciò avviene attraverso processi di *network*, con lo sviluppo e la valorizzazione delle risorse endogene disponibili e con l'attrazione di risorse esogene.

Le potenzialità di un territorio derivano quindi da due tipologie di *assets*.

Si evidenziano al riguardo gli *assets* naturali, costituiti da fattori tangibili o intangibili, e gli *assets* creati, intesi come risultato dello svolgersi di relazioni tra soggetti operanti nel territorio. Mentre gli *assets* naturali - anche quelli di

natura immateriale -, attraversano un proprio ciclo di vita, sono destinati a decadere con l'evolvere delle condizioni della tecnologia e del mercato, gli *assets* creati derivano da un rapporto finalizzato allo sviluppo delle condizioni competitive più adeguate rispetto alle caratteristiche attualizzate del contesto. Essendo il prodotto di relazioni, gli *asset*s creati non decadono necessariamente, ma progrediscono secondo le modalità dello sviluppo del *network* costituito: in questo senso essi costituiscono il fattore cruciale della competitività. Gli *assets* creati sono difficilmente replicabili in luoghi diversi da quello in cui sono prodotti, poiché derivano da relazioni tra soggetti operanti in un contesto, che ha proprie specificità istituzionali, organizzative, economiche e culturali. L'enfasi posta su questo tipo di *assets* determina una relativa irreversibilità delle decisioni, che quindi devono essere considerate come scelte strutturali. Questa dimensione strutturale è dovuta non tanto agli investimenti materiali effettuati, quanto appunto all'esistenza di quegli *asset*s territoriali che si creano attraverso l'attivazione di apposite relazioni tra soggetti locali.

La strategia competitiva di un territorio è finalizzata al perseguimento di un determinato modello di sviluppo. In questa prospettiva, essa è inerente al rafforzamento della capacità competitiva, intesa come arricchimento del patrimonio di risorse materiali e immateriali di cui possono beneficiare i soggetti localizzati nell'ambito del territorio. La strategia competitiva di un territorio è, dunque, focalizzata all'acquisizione delle risorse utili per rendere il territorio in questione la sede migliore per lo svolgimento di quelle attività economiche più funzionali per lo sviluppo.

È importante precisare che gli elementi che determinano la convenienza di un'area geografica non vanno considerati per la loro connotazione oggettiva, ma mediati dalla percezione che si ha delle loro caratteristiche. Il rilievo di tali elementi dipende, quindi, dal valore soggettivo che il potenziale investitore attribuisce loro sulla base delle informazioni e delle eventuali esperienze di cui esso dispone in via diretta e indiretta. Non sono rari i casi di ambiti geografici che sono sottostimati a causa di una percezione, da parte degli operatori economici esterni, inferiore alla loro reale condizione.

Da quanto asserito emergono delle chiare indicazioni circa la necessità di previsione e di scenario. Si evidenzia l'esigenza di fare comprendere il proprio territorio dall'esterno attraverso un forte richiamo alle diverse componenti e all'importanza che può avere la diversità di offerta territoriale. Ciò può avvenire per mezzo dell'attivazione di adeguate misure di comunicazione e di relazioni istituzionali atte ad incidere sulla credibilità territoriale. La percezione dell'attrattività di un'area è anche determinata dalla sua reputazione riferita sia alle condizioni generali sia più specificatamente agli aspetti rilevanti per lo svolgimento di determinate attività economiche. La reputazione di un'area influenza fortemente la percezione che il decisore ha delle sue condizioni, moltiplicando il rilievo che esse assumono nel processo decisionale. A riguardo, è evidente come sia necessario agire sull'offerta territoriale, non considerandola come insieme di fattori, bensì come insieme di relazioni. Il grado di attrattività di un'area geografica è anche funzionale alla qualità delle relazioni che si possono attivare con gli attori che costituiscono il sistema territoriale medesimo.
La lettura dei documenti strategici e di programmazione nel prossimo capitolo verrà quindi fatta tentando di evidenziare i fattori intrinseci della competitività: efficienza, qualità territoriale, sviluppo delle capacità, sviluppo dell'innovazione.

1.4 Città e attrazione di investimenti diretti esteri.

L'attrazione degli investimenti è, come già evidenziato, sempre più spesso nell'agenda, sia quando si parla di competitività, che quando di parla di innovazione, spesso contemporaneamente sia come obiettivo da raggiungere che come misura la competitività stessa di un territorio.
Gli investimenti diretti esteri (IDE) costituiscono apparentemente una categoria particolare, destinata almeno in teoria a diventare sempre più presente con la tanto decantata apertura dei mercati legata alla globalizzazione. In alcune realtà urbane o suburbane, anche in Italia e non solo nei paesi dell'Est Europeo, molte delle macroscopiche trasformazioni del territorio sono il risultato di investimenti esteri (diretti o meno), basti pensare al proliferare di ipermercati,

centri commerciali e agglomerazioni attigue, o i distretti industriali sorti intorno alle sedi produttive di multinazionali del settore farmaceutico o *automotive*.
Gli IDE sono stati da sempre argomento di studio per la geografia economica e le scienze regionali. Sono solitamente trattati attraverso dati economici e analisi statistiche, al fine di studiarne l'influenza sulla crescita economica e l'occupazione in aree sottosviluppate.
Le politiche a sostegno degli IDE sono di conseguenza quasi sempre di matrice economica, rivolte direttamente alle imprese. Il collegamento più frequente fra IDE e innovazione è invece lo spillover tecnologico fra le multinazionali e le PMI dell'indotto.
Da quando poi l'attrazione degli IDE è diventata uno degli obiettivi della politica regionale comunitaria, diversi studi hanno cercato di stabilire quale sia l'influenza delle politiche regionali sugli IDE e sulle scelte localizzative delle aziende. Stando alle indicazioni di Hubert e Pain, che in un articolo pubblicato nel 2002 forniscono un quadro riassuntivo dell'andamento degli IDE in rapporto alle politiche regionali in Europa, i flussi di investimenti in entrata nell'Area Economica Europea sono cresciuti rapidamente negli anni 80 e 90, in un momento in cui i controlli sui movimenti di capitale attraverso i confini nazionali erano stati allentati, insieme alla riduzione di altre barriere all'accesso al mercato, grazie al Mercato Comune e alle numerose politiche di privatizzazione. Nuove opportunità di investimento si sono poi aperte nelle economie in transizione dell'Europa Centrale. Pur riconoscendo l'importanza di questi avvenimenti per i flussi di IDE in Europa, non si può affermare che le politiche nazionali o le istituzioni non abbiano più influenza, ed in effetti alcuni paesi sono stati molto più abili di altri nell''attrazione di investimenti. Secondo gli autori, la scelta localizzativa si basa sulla valutazione delle caratteristiche e degli incentivi all'investimento di diverse opzioni, e la riduzione delle barriere di accesso al mercato ha aumentato le opportunità di investimento in tutta Europa.
Gli incentivi all'investimento sono stati classificati in tre macrocategorie:

- incentivi fiscali (riduzione delle imposte)

- incentivi finanziari attraverso prestiti e finanziamenti
- altri incentivi, non finanziari

In questo ultimo gruppo il fattore principale è spesso considerato la realizzazione di infrastrutture a supporto della scelta localizzativa, mentre altre misure includono le *free trade zones* e la garanzia di contratti preferenziali con enti governativi. Le Tuttavia, nella valutazione delle caratteristiche determinanti per la scelta localizzativa, gli autori come spesso accade hanno scartato gli incentivi non finanziari in quanto non misurabili e quindi non utili al loro approccio econometrico, portando sempre più a sottovalutare, o non valutare per niente, la loro efficacia e quindi il loro utilizzo per l'attrazione degli IDE. Trattandosi di misure legate a caratteristiche invece tipicamente legate alle politiche di recupero e sviluppo e recupero urbano, la difficoltà nella loro valutazione può aver in qualche modo messo nell'angolo anche lo studio delle dinamiche di attrazione e l'impatto degli IDE nelle aree urbane, in genere poco presenti sia nella letteratura di settore dell'economia regionale che negli studi urbani in generale. Eppure gli IDE sono un fenomeno molto frequente nelle città se si considerano come tali le acquisizioni di aziende, l'apertura di filiali (spesso effettuate attraverso società di diritto locale e quindi non rilevate nei flussi economici che definiscono gli IDE), l'apertura di nuovi stabilimenti industriali, i centri commerciali. Le tipologie si distinguono non solo per gli impatti, la cui estensione territoriale e sociale varia dall'intera area urbana-metropolitana ai pochi isolati di un quartiere o a ristretti gruppi di lavoro superspecializzati, ma principalmente per i motivi alla base della scelta localizzativa. Al di là delle politiche e degli incentivi, la scelta localizzativa per un investimento può essere basata sulla domanda o sull'offerta.

Gli IDE basati sulla domanda sono quelli che hanno spesso l'impatto più evidente sull'ambiente urbano, e si manifestano quando gli investitori individuano sul territorio un mercato appetibile. In questo caso l'investitore è attratto dai benefici che potrà trarre, e il risultato di solito sono centri commerciali nelle periferie, o negozi rinnovati nelle zone centrali. Il coinvolgimento degli attori locali, e l'influenza delle politiche pubbliche, è in

generale molto bassa, se si escludono le non positive interazioni volte a modificare i piani urbanistici per permetterne la realizzazione.

Gli IDE basati sull'offerta sono invece legati a ciò che il luogo, nello specifico l'area urbana, ha da offrire, ovvero sulle sue caratteristiche di attrattiva. Sono quindi più legati al concetto di competitività, e sono il tipo di investimenti che le politiche solitamente cercano di attrarre, in quanto fattore necessario allo stesso tempo misura della competitività. In questo tipo di IDE, l'investitore decide di localizzare il suo investimento, ad esempio un impianto di produzione (o nella versione più moderna un call center), acquisendo un vantaggio comparativo in termini di costi (lavoro o materie prime, ma anche politiche fiscali). L'IDE però può anche essere motivato da un vantaggio competitivo, quando la scelta è motivata dalla presenza di risorse umane qualificate (il centro di ricerche GM a Torino, che attinge al bacino di formazione del Politecnico di Torino) o di un settore consolidato specifico in una città (il settore bancario per Londra o Francoforte, la produzione cinematografica a Roma). Le scelte sono quasi sempre una combinazione di vantaggi comparativi e competitivi. Un buon esempio è l'esternalizzazione di servizi diagnostici in India: senza la specializzazione delle risorse, la differenza salariale sarebbe in questo caso inutile.

2 Competitività e politiche urbane

Stabilito l'ambito e chiarite le ambiguità di fondo sul concetto di competitività, in questo capitolo l'analisi di senso entra nel vivo, passando dalla letteratura ai documenti strategici e di programmazione della politica regionale comunitaria, in un percorso temporale che parte dai primi fondi strutturali del 1988 per arrivare alla programmazione 2007-2013, recentemente avviata. L'attenzione al tema della competitività si intensifica man mano, ed è evidente il passaggio da enunciati generali sullo sviluppo economico, alla successiva fase focalizzata sulla dimensione regionale e territoriale, con la dovuta differenziazione e contestualizzazione, fino all'esplicito riferimento e all'individuazione delle condizioni necessarie e quindi degli obiettivi da perseguire per aumentare la competitività.
L'analisi si sposta poi all'Italia, evidenziando una scarsa territorializzazione a livello urbano della implementazione delle politiche comunitarie, e aprendo una parentesi sul tema più generale delle politiche urbane in Italia, negli anni '80 e '90, facendo emergere i fattori di capacità competitiva territoriale che sono stati direttamente o indirettamente toccati. Un ultimo sottocapitolo è dedicato al tema dell'attrazione degli investimenti, sempre presente con ambiguità nei discorsi legati alla competitività, e innegabile fattore di cambiamento sia in termini fisici che occupazionali del panorama urbano e suburbano europeo e italiano.

2.1 La Politica Regionale Comunitaria

2.1.1 La Politica Regionale Comunitaria dall'88 al '99

Pur avendo origini risalenti al trattato di Roma, la politica regionale europea nasce ufficialmente solo nel 1975, con la creazione del Fondo di Sviluppo

Regionale Europeo, ed è solo alla fine degli anni 80 che i diversi fondi strutturali vengono integrati attraverso le Politica di Coesione, introducendo linee guida tutt'ora presenti, quali l'attenzione alle regioni meno sviluppate, la programmazione pluriennale, l'orientamento strategico degli investimenti e il coinvolgimento di partner regionali e locali.
In questi primi due cicli di programmazione viene introdotta la suddivisione territoriale per aree Obiettivo, e vengono progressivamente ampliate le aree di applicazione dei fondi strutturali

2.1.2 La Politica Regionale Comunitaria 2000- 2006

La Politica Regionale 2000-2006 della Comunità Europea ha stabilito tre obiettivi di massima: accrescere la competitività delle regioni, aumentare l'occupazione (coesione sociale) e creare un equilibrio tra città e campagna. La Commissione ha delineato le linee direttrici alle quali gli stessi Stati avrebbero dovuto fare riferimento poiché l'Unione europea, cofinanziando i programmi, ha il diritto di vigilare sugli interventi ed intende promuovere la dimensione comunitaria della coesione economica e sociale.
Per le aree incluse nell'Obiettivo 1 queste linee guida sono state declinate attraverso la realizzazione di infrastrutture di base e, solo in parte, servizi che consentono di irrobustire, se non di rigenerare, il tessuto produttivo. Per L'Obiettivo 2, dove il problema non era il ritardo ma la riconversione e il declino delle attività economiche, si è puntato quindi a creare le condizioni ottimali per attrarre investimenti e accrescere i livelli occupazionali attraverso infrastrutture secondarie. L'Obiettivo 3 infine ha sostenuto tutte le iniziative a favore dello sviluppo delle risorse umane finanziate dai Fondi strutturali, in particolare: la formazione di base, la formazione continua, i sostegni all'occupazione e alle attività professionali non remunerate, i servizi sociali, il miglioramento dei sistemi scolastici, di formazione e di collocamento, la collaborazione tra i centri di formazione e le imprese, la flessibilità del lavoro, le pari opportunità.

Le misure a diretto sostegno delle aree urbane hanno rappresentato l'8,5% dei fondi ERDF nelle aree Obiettivo 1, e il 15% nelle Obiettivo 2. Queste percentuale non includono altri sostanziali investimenti finanziati attraverso altre priorità, quali energia, competitività, trasporti e ambiente, né il finanziamento URBAN II, che ha portato altri 728 mil Eur a 70 programmi.
Di seguito è stata restituita una panoramica delle linee direttrici della politica regionale comunitaria, sulla quale si basano i documenti di programmazione nazionali e regionali.

2.1.3 Le condizioni necessarie per la competitività

La politica regionale comunitaria 2000-2006 individua e definisce i fattori che concorreranno al raggiungimento dell'obiettivo di una migliore competitività regionale, promuovendo nelle regioni condizioni generali ed un ambiente adeguati che favoriscano lo sviluppo dell'attività delle imprese. Queste dovranno disporre di un'ampia gamma di aiuti indiretti, conformi alle norme comunitarie di concorrenza in settori quali: a) i trasporti, b) l'energia, c) le telecomunicazioni, d) le tecnologie favorevoli alla protezione dell'ambiente, e) la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica.

- Migliorare le reti ed i sistemi dei trasporti

I programmi regionali di sviluppo hanno incluso investimenti nel settore dei trasporti che consentano di ridurre i fattori sfavorevoli alla competitività (costi dei trasporti, ingorghi, tempi di percorrenza) e di aumentare la qualità delle prestazioni delle infrastrutture (servizi connessi, sicurezza).
I programmi mirano ad un equilibrio tra modi di trasporto, accessibilità e sostenibilità, attraverso:

- il miglioramento dell'efficienza dei sistemi di trasporto mediante l'ammodernamento ed il riattamento delle infrastrutture, la promozione di una migliore gestione dei sistemi e delle azioni a favore dell'interfunzionalità;
- la ricerca di un equilibrio tra i vari modi di trasporto mediante maggiori investimenti in settori diversi da quello stradale, lo

sviluppo di sistemi coerenti di trasporto intermodale e combinato e la creazione di nodi di trasferimento;
- il miglioramento dell'accessibilità regionale con il collegamento delle grandi reti ai sistemi di trasporto locale su scala ridotta;
- la riduzione dell'impatto negativo dei trasporti in conformità con le disposizioni sulla tutela dell'ambiente.

- Energia: reti, efficienza e risorse rinnovabili

Nelle regioni in ritardo di sviluppo, gli investimenti nell'ambito dei Fondi strutturali riguardano:

- la realizzazione di infrastrutture efficienti di erogazione del gas e dell'elettricità che ridurrebbero la dipendenza da fornitori esterni e gli effetti dell'isolamento;
- un utilizzo più efficace dell'energia da parte delle PMI, delle famiglie e degli edifici pubblici grazie a tecnologie che permettano di ridurre i costi e il consumo;
- le fonti di energie rinnovabili che favoriscono l'occupazione locale, la riduzione della dipendenza dalle importazioni, la lotta contro l'inquinamento (l'investimento in questo settore dovrebbe raggiungere almeno il 12% del bilancio globale dei sottoprogrammi energetici).

- Società dell'informazione

La società dell'informazione è unanimemente considerata potenziale fattore di sviluppo, e un'infrastruttura efficiente di telecomunicazioni di base resta sempre la condizione indispensabile per accedere alla società dell'informazione. Le azioni condotte in questo settore ed integrate nei programmi di sviluppo avranno come scopo:

- la promozione di nuovi servizi di applicazioni innovative in particolare nel settore del commercio elettronico, del telelavoro, dell'amministrazione pubblica;
- l'attrezzatura e la formazione degli utenti al fine di accrescere il livello delle competenze.

- Qualità ambientale

La qualità dell'acqua, dell'aria e del suolo continuano ad essere a rischio su tutto il territorio europeo. Inoltre, sono necessarie misure di prevenzione nelle zone esposte alle calamità naturali, ad esempio le inondazioni. Gli interventi dei Fondi strutturali e del Fondo di coesione dovrebbero garantire il rispetto delle norme ambientali previste dalle direttive europee in materia (es. : principio del "chi inquina, paga"). Le priorità specifiche per settore sono le seguenti:

  - Acqua : garantire un approvvigionamento di qualità in quantità sufficienti e raccogliere, trattare e smaltire le acque reflue urbane (punti di scarico, eliminazione dei fanghi).
  - Gestione dei rifiuti: i piani obbligatori di gestione dei rifiuti che coprono tutto il territorio di uno Stato membro devono migliorare la gestione e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, industriali e pericolosi, favorire il riciclaggio, il riutilizzo, il recupero o lo smaltimento finale ed innocuo.

- Ricerca, sviluppo ed innovazione tecnologica (RST)

La promozione delle attività di RST e d'innovazione rappresenta una priorità sempre più importante nell'ambito degli interventi strutturali, considerato l'impatto di tali attività sul dinamismo di una regione e del partenariato che si realizza tra attori pubblici, imprese, scuole superiori, organismi di sostegno alle imprese.

Le priorità in materia d'investimenti nelle attività di RST riguardano i settori seguenti:

  - la promozione dell'innovazione mediante nuove forme di finanziamento, come il capitale di rischio, per accrescere la serie delle iniziative mirate ed incoraggiare gli avviamenti, gli "spin-off", i servizi specializzati alle imprese;
  - il collegamento in rete e la cooperazione industriale favorevoli ai trasferimenti di tecnologia e la creazione di "grappoli" industriali e commerciali;

- lo sviluppo delle capacità umane favorendo le interazioni tra imprese ed istituti superiori d'istruzione e di ricerca, la formazione permanente ed il miglioramento continuo delle qualifiche e delle competenze.

Competitività delle imprese che stimolano la creazione di occupazione

Imprese competitive contribuiscono alla creazione di posti di lavoro ed allo sviluppo economico regionale. Il settore dei servizi rappresenta una fonte di impieghi in continua crescita, che va quindi preso in considerazione nei programmi comunitari.

- I servizi di sostegno alle imprese

I servizi di sostegno aziendale permettono alle società non soltanto di aumentare la loro competitività e la capacità di conquistare nuovi mercati ma rappresentano anche una fonte importante di posti di lavoro (10% dell'occupazione totale dell'Unione Europea). L'aiuto concesso a tali servizi nell'ambito dei Fondi strutturali dovrebbe favorire i trasferimenti di tecnologia, l'internazionalizzazione, l'innovazione organizzativa e gestionale, la creazione di strumenti finanziari (capitale d'avviamento, associazioni di mutua garanzia).

- Priorità alle PMI nel quadro del sostegno alle imprese

Senza trascurare le grandi imprese, gli interventi strutturali intesi a stimolare il settore produttivo riguarderanno in modo prioritario le PMI, conformemente alle linee direttive seguenti:

- la riduzione del ricorso tradizionale alle sovvenzioni in conto capitale per privilegiare altre fonti di finanziamento, quali anticipi rimborsabili, capitali di rischio, capitale di prestito e fondi di rotazione, piani di mutua garanzia;
- il miglioramento degli aspetti qualitativi e organizzativi delle prestazioni di assistenza secondo i principi seguenti: determinazione delle esigenze specifiche delle PMI, accesso facilitato ai servizi di assistenza, formazione ed informazione destinati alle imprese, specializzazione delle competenze delle risorse umane, attuazione di reti, scambio di esperienze;

- la partecipazione del settore privato alla formulazione di strategie nel quadro di un ampio partenariato.

- L'ambiente, il turismo e la cultura, l'economia sociale

Dei tre settori a potenziale specifico: l'ambiente, il turismo e la cultura e l'economia sociale, l'economia sociale è particolarmente rilevante per i sistemi urbani. Le diverse organizzazioni che operano nell'economia sociale (cooperative, mutue, associazioni, fondazioni, imprese) esercitano la propria azione in settori molto vari (mercati competitivi, servizi sanitari e zonali, attività sportive e ricreative, lotta per l'occupazione giovanile e contro l'emarginazione) e rappresentano circa il 5% dell'occupazione totale dell'Unione europea.

- Il contributo dello sviluppo urbano e rurale per un assetto equilibrato del territorio

Uno sviluppo armonioso del territorio rientra nel quadro del rafforzamento dell'integrazione economica e monetaria, della mondializzazione dei mercati, della strategia integrata dell'intervento dei Fondi strutturali. Questi obiettivi, insieme agli orientamenti a lungo termine dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE) mirano a favorire l'emergenza di varie zone d'integrazione economica più uniformemente distribuite nell'Unione europea, che riprende l'idea di sviluppo policentrico dello spazio europeo.

- Sviluppo urbano e politica regionale integrata

Le zone urbane svolgono un ruolo essenziale per l'economia europea. In particolare, le città medie esercitano un'influenza importante sulle zone rurali. Le strategie integrate di sviluppo o di riconversione regionale riguardano quattro finalità principali:

- la prosperità e la crescita dell'occupazione nelle zone urbane;
- il sostegno all'integrazione sociale;
- la tutela dell'ambiente, degli ecosistemi urbani e della salute umana;
- una migliore gestione urbana e locale (trasporti, energia, habitat).

2.1.4 La programmazione comunitaria 2007-2013

> *"Essere solidali restando competitivi"*[6]
> *La politica regionale europea mira a realizzare concretamente la solidarietà dell'Unione, favorendo la coesione economica e sociale e riducendo il divario di sviluppo fra le regioni. Adottando un approccio specifico, la politica regionale europea fornisce "valore aggiunto" alle azioni realizzate sul campo e contribuisce a finanziare progetti concreti a favore delle regioni, delle città e dei cittadini. Si tratta di creare un potenziale che consenta alle regioni di svolgere appieno il loro ruolo nel garantire una maggiore crescita e competitività, promuovendo al contempo lo scambio di idee e di "buone pratiche". Questo, in particolare, è l'obiettivo della nuova iniziativa Le regioni, soggetti attivi del cambiamento economico. L'intera politica regionale è in linea con le priorità definite dall'Unione europea in materia di crescita e occupazione (si veda la strategia di Lisbona)"*

Il nuovo ciclo di programmazione si apre con una semplificazione e riorganizzazione dei fondi, che stabilisce tre priorità di sviluppo, eliminando la suddivisione del territorio comunitario e quindi la restrizione a priori dell'applicabilità delle politiche.
Tuttavia, la nuova programmazione europea 2007-2013 riconosce in modo esplicito sia la territorializzazione delle politiche e degli interventi[7], che il ruolo delle città nello sviluppo regionale. Per la prima volta dal 1998[8], la Commissione Europea emette un documento guida sulle città, "*The urban*

[6] http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/why/index_it.htm
[7] *Orientamenti strategici comunitari per la coesione economica, sociale e territoriale 2007-2013*, allegato alla DC 2006/702/CE,
[8] COM (98) 605 "Sustainable Urban Development in the European Union: A framework for Action"

dimension in Comunity policies for the period 2007-2013", con l'obiettivo di aumentare la visibilità della dimensione urbana in tutte le politiche comunitarie per il periodo 2007-2013. La guida è stata redatta dalla Interservice Group on Urban Development, in cui sono rappresentate fra le altre le seguenti Direzioni Generali (DG): Politica regionale; Occupazione, affari sociali e pari opportunità ; Energia e Trasporti, Ricerca, Istruzione e cultura, Imprese e industria, Ambiente, Società dell'informazione e mezzi di comunicazione.
Nei prossimi paragrafi la panoramica proposta dalla suddetta pubblicazione, verrà riletta e commentata secondo le categorie individuate classificazione definita nel Capitolo 2.

2.1.5 La dimensione urbana negli Orientamenti strategici comunitari 2007-2013

Gli orientamenti strategici comunitari definiscono i principî e le priorità della politica di coesione, individuando fra le priorità:

- *incrementare l'attrattiva degli Stati membri, delle regioni e delle città migliorandone l'accessibilità, garantendo una qualità e un livello di servizi adeguati e tutelandone le potenzialità ambientali;*
- *promuovere l'innovazione, l'imprenditorialità e la crescita dell'economia basata sulla conoscenza favorendo la ricerca e l'innovazione, incluse le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione;* 9

La prima osservazione è che il paradigma delle politiche comunitarie sembra però essere già pronto ad andare oltre il concetto di competitività. Sempre più spesso il termine "competitività" è accompagnato o sostituito da "attrattiva"

[9] http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_it.htm

(attractiveness). Ci si trova, esattamente come per il concetto di competitività nel decennio precedente, davanti ad un concetto non espressamente definito. Non è ben chiaro infatti quali soggetti o attori le regioni e città debbano attrarre, né in che modo questa attrazione possa produrre effetti positivi. Nei paragrafi successivi l'uso del termine competitività torna ad essere prevalente, ma l'introduzione dell'attrattiva sembra voler "ammorbidire" il linguaggio delle politiche comunitarie, smussando il contrasto già evidenziato fra i termini "competitività" e "coesione".

La dimensione territoriale della politica di coesione è esplicita, sin dal titolo del secondo capitolo.

> *Una delle peculiarità della politica di coesione — diversamente dalle politiche settoriali — consiste nella sua capacità di adeguarsi alle particolari esigenze e caratteristiche delle specifiche sfide e opportunità dei contesti territoriali… (omissis)....*

Le città sono chiamate ad assumere un ruolo trasversale, considerando anche la scomparsa dei programmi URBAN, integrati nei fondi strutturali:

> *Nel nuovo quadro legislativo, gli Stati membri possono delegare alle città i fondi dedicati alle questioni urbane all'interno dei nuovi programmi. Affinché si realizzino in pieno i benefici del partenariato, le città andrebbero coinvolte nell'intero processo. Ciò potrebbe comprendere la responsabilità della programmazione e l'attuazione della parte del programma che è delegata.*

Il ruolo delle città è considerato particolarmente importante in relazione all'occupazione, ed è con questo obiettivo primario che sembrano essere declinate le indicazioni per i programmi urbani:

> *Le città e le aree metropolitane europee tendono ad attrarre i lavoratori più qualificati, creando spesso un circolo virtuoso che stimola l'innovazione e le imprese, aumentando la propria capacità di attrazione nei riguardi dei nuovi talenti…(omissis)*
> *I programmi che si concentrano sulle aree urbane possono avere diverse forme. Anzitutto, vi sono azioni volte a promuovere le città*

> *in quanto motori di sviluppo regionale. Tali azioni dovrebbero mirare anzitutto a migliorare la competitività, ad esempio tramite la formazione di raggruppamenti di imprese. Le azioni sostenute includono misure finalizzate a promuovere l'imprenditorialità, l'innovazione e lo sviluppo dei servizi, compresi quelli alle imprese. È anche importante attrarre e mantenere personale altamente qualificato (attraverso misure volte a promuovere l'accessibilità, l'offerta di servizi culturali ecc.).*

La definizione appare però abbastanza debole e non sembra apportare un contributo sostanziale o innovativo.

Più esaustiva, considerando la natura generalista del documento, è il paragrafo che riguarda l'ambiente urbano:

> *In questo contesto servono misure che cerchino di recuperare l'ambiente fisico, di riconvertire le aree dismesse, soprattutto nelle vecchie città industriali, e di conservare e promuovere il patrimonio storico e culturale con potenziali ricadute positive sul turismo, al fine di creare città più attraenti in cui la popolazione vuole vivere. Il risanamento degli spazi pubblici esistenti e dei siti industriali può contribuire in misura considerevole ad evitare la crescita disordinata di sobborghi, aiutando così a creare le condizioni necessarie per uno sviluppo economico sostenibile. Più in generale, migliorando la pianificazione, la progettazione e la gestione degli spazi pubblici, le città possono allontanare la criminalità, contribuendo a rendere le strade, i parchi e gli spazi aperti attraenti, sicuri e percepiti come tali. Nelle aree urbane gli aspetti ambientali, economici e sociali sono fortemente interconnessi. Una qualità elevata dell'ambiente urbano contribuisce a conseguire l'obiettivo derivante dalla priorità della*

> *strategia di Lisbona rinnovata di rendere l'Europa un luogo più interessante in cui lavorare, vivere o investire* [10]

Compaiono molti dei fattori che avevamo individuato come fondamentali per la competitività di un territorio.

In ultimo, il documento sintetizza l'esperienza degli anni passati, e fornisce indicazioni, ampiamente condivisibili e solo apparentemente scontate, sull'approccio programmatico alle politiche urbane, enfatizzando la dimensione locale, ma anche l'allungamento dell'orizzonte temporale delle azioni:

> *"… gli interlocutori principali nelle città e le autorità locali hanno un ruolo importante da svolgere nel conseguimento di questi obiettivi. Come si è detto, gli Stati membri possono delegare alle città la responsabilità dello sviluppo urbano…*
> *In secondo luogo, l'elaborazione di un piano di sviluppo a medio-lungo termine per lo sviluppo urbano sostenibile costituisce di norma un prerequisito per il buon esito di questo tipo di iniziative in quanto garantisce la coerenza degli investimenti e la loro qualità ambientale, oltre a favorire l'impegno e la partecipazione del settore privato per il rinnovamento urbano. In generale occorre un approccio integrato o pluridisciplinare."*

2.1.6 La dimensione urbana nelle politiche regionali 2007-2013

Per il periodo 2007-2013, il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) elimina la distinzione per aree obiettivo individuate con perimetrazioni di scala regionale, e punta invece su un sostegno tematico più mirato per convergenza, competitività e occupazione , con in più la novità della cooperazione territoriale che entra a pieno titolo nei fondi strutturali. La Commissione ha inoltre

[10] vedere anche la Comunicazione relativa ad una «Strategia tematica sull'ambiente urbano» [COM(2005) 718 def.].

esplicitamente esortato gli Stati membri ad inserire una linea di priorità territoriale o urbana, dove rilevante.

Alle "questioni urbane" vengono esplicitamente associate alcune priorità tematiche del FESR, legate sia all'obiettivo convergenza, che finanzia lo sviluppo economico e l'occupazione, che legate all'obiettivo competitività. La combinazione di misure da adottare viene affidata ai singoli Stati membri, all'interno delle seguenti aree di intervento, in alcuni casi in sovrapposizione nei due obiettivi:

- per l'obiettivo convergenza i temi, alquanto generici, includono ricerca e sviluppo tecnologico, innovazione e imprenditorialità; information society e accessibilità telematiche dei servizi delle pubbliche amministrazioni; servizi all'occupazione; ambiente e recupero fisico, in particolare per le aree dismesse e contaminate; turismo, cultura; trasporto, efficienza energetica ed energie rinnovabili; istruzione e formazione; sanità;
- per l'obiettivo competitività e occupazione i temi principali sono tre: 1) l'innovazione, riletta in chiave di economia della conoscenza e supporto alla creazione di reti e distretti, potenziamento delle capacità di innovazione e di ricerca e sviluppo tecnologico; 2) l'ambiente, in particolare lo stimolo agli investimenti per il recupero di aree contaminate, desertificate, e alle aree industriali dismesse, ma anche il trasporto, efficienza energetica ed energie rinnovabili, nonché la protezione e valorizzazione delle componenti culturali dell'ambiente anche ai fini dello sviluppo di un turismo sostenibile; 3) l'accessibilità a trasporti e servizi delle telecomunicazioni di interesse economico generale, inclusa l'istituzione di punti di accesso alla rete pubblici. Quest'ultimo, esplicito, obiettivo colpisce per la sua semplicità, per l'immediatezza dei suoi effetti, e per la distanza incolmabile fra le città italiane e il resto d'Europa rispetto all'accesso gratuito alla rete, solo in parte giustificabile con le restrizioni legislative del Decreto Pisanu, scaduto a fine 2008 e prorogato per un ulteriore anno.

Il regolamento prevede inoltre, per le regioni coperte sia dall'obiettivo convergenza che dall'obiettivo competitività e coesione, la possibilità di

supportare progetti integrati di sviluppo urbano basati su strategie di partecipazione, per affrontare la concentrazione di problemi economici, ambientali e sociali tipica delle aree urbane. Si profila la possibilità di estendere le metodologie sviluppate nel programma Urban a tutte le azioni finanziate dai fondi strutturali. Le priorità rimangono quelle precedentemente elencate (recupero urbano, aree dismesse, cultura, servizi alla popolazione).

Il Fondo Sociale Europeo (FSE) si pone l'obiettivo di coniugare azioni mirate all'inclusione sociale e all'occupazione con il perseguimento della Strategia di Lisbona, con un esplicito riconoscimento dell'importanza dei temi sociali per la competitività e lo sviluppo economico. La dimensione è anche in questo caso esplicitamente riconosciuta e,mantenendo l'impostazione mirata alle necessità di *target groups* specifiche, differenzia l'approccio a seconda che si tratti di obiettivo convergenza o competitività, pur mantenendo dei tratti comuni. Rispetto alle categorie da me individuate, l'assistenza si concentra sui vantaggi per l'efficienza, in particolare i beni collettivi di connessione, ovvero l'accrescimento del capitale sociale, attraverso la formazione continua per una maggiore adattabilità ai cambiamenti economici, e riducendo tutte le forme di esclusione sociale,in particolar modo riguardo all'accesso al mercato del lavoro. Anche il FSE richiama la creazione di reti fra aziende e centri di ricerca e formazione, enfatizzandone però il lato organizzativo e partecipativo, e l'importanza della collaborazione fra attori pubblici e privati. Per le aree nell'obiettivo convergenza alle priorità già citate si aggiungono azioni per favorire l'adattamento del capitale umano all'economia della conoscenza e il potenziamento delle capacità organizzative delle pubbliche amministrazioni nell'implementare politiche e programmi specifici.

In ultimo, la lettura degli orientamenti del Fondo di Coesione evidenzia anche in questo caso un'attenzione particolare alla città, oltre al tradizionale sostegno all'accessibilità attraverso le reti di trasporto europee e alla protezione dell'ambiente, con investimenti per il trasporto urbano sostenibile, sulla base di programmi di investimento annuali,e non più sulla valutazione di singoli interventi.

2.2 Le politiche per le città in Italia

L' Italia è stata, nell'ultimo decennio, teatro del proliferare di numerose iniziative per la città e il territorio, conosciute sotto il nome generico di programmi complessi. Finanziate attraverso diversi canali, e gestite da enti a vari livelli, queste iniziative comprendono Programmi di riqualificazione urbana (Priu), Programmi di recupero urbano (Pru), Programmi integrati di intervento (Pii), Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (Prusst), Urban (I, II e Urban Italia), contratti di quartiere e Società per la trasformazione urbana (Stu).

Uno dei tavoli convocati per la scrittura del nuovo Documento Strategico Nazionale 2007-2013 che ha orientato la programmazione dei fondi strutturali è stato dedicato alle città (anzi a città e sistemi produttivi).

Non è una novità: già nello ciclo precedente le regioni del Mezzogiorno s'erano dotate di un'asse "città", e qualche regione del centro Nord aveva investito gli ambiti urbani con diverse misure. I risultati non sono sempre stati esaltanti, anche se liquidare queste esperienze sarebbe ingeneroso. Soprattutto, non si coglierebbe la sequenza: ormai, iniziative ordinarie e straordinarie investono da vent'anni le città, e non si possono valutare singolarmente successi e insuccessi.

Infatti, l'insieme di infrastrutture, opere, tram, centri congressi, programmi di rinnovo complessivamente avviati è di tutto rispetto. Casomai ci sono problemi di coerenza e continuità, di bolle immobiliare, di responsabilità locale e centrale.

Insomma, si discute di città facendo finta di non avere una politica della città solo perché non c'è un ministero, un assessorato regionale, un'agenzia dedicata; mentre nei fatti, si è venuto costituendo un denso campo di programmi, con qualche problema e lacuna vistosa, diviso com'è tra conflitti istituzionali e gelosie d'apparato.

Quadro cronologico dei programmi europei e degli strumenti di programmazione in Italia

Anno	Unione Europea	Contesto italiano
1989	**PPU** Progetti Pilota urbani I (Fondi strutturali 1989-1993)	
1991		Programma straordinario per l'edilizia residenziale (L. 203/91 per la lotta alla criminalità organizzata)
1992		**PII** Programmi integrati di intervento (L. 179/92))
1993		**PRU** Programmi di recupero urbano (L. 143/93)
1994	**PPU** Progetti Pilota Urbani II **Urban** I (Fondi strutturali 1994-99)	**PRIU** Programmi di riqualificazione urbana (D.M.L.L.P.P 21/12/94)
1997		**CdQ** Contratti di Quartiere I (Del. Cer. 5/06/97) **PT** Patti Territoriali (Del. CIPE 21/03/97 e successive modifiche ed integrazioni)
1998		**PRUSST** Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (D.M.L.L.P.P. 25/9/98)
2000	**Urban** II (Fondi strutturali 2000-2006)	Urban Italia (D.M.L.L.P.P. 7/07/00) **PIT** Progetti Integrati territoriali (QCS 2000-2006)
2001		**CdQ** Contratti di Quartiere II (L. 21/01))
2002		Programmi di riabilitazione urbana (L. 166/02, mai finanziati)
2004 …		**APQ** Accordi di programma quadro per le città

Rispetto allo scorso decennio, non solo va riconosciuto che una politica della città c'è stata, ma soprattutto che alcuni elementi di contorno sono cambiati.
Le città sono state sede di investimenti crescenti negli ultimi anni, sia immobiliari che infrastrutturali, che hanno riguardato pezzi importanti della "dotazione" ordinaria:

- il riuso delle aree industriali è stato il problema degli anni '80, probabilmente mal compreso e mal gestito allora, ma ormai ampiamente messo in agenda e –nelle più significative realtà urbane del Nord Ovest - quasi esaurito;
- anche la riqualificazione urbana è stata un'occasione di crescente investimento finanziario e ha consentito il recupero di numerosi ambiti urbani degradati, per lo meno quelli compatibili con le logiche di mercato (per esempio, quelli di edilizia storica o in posizione centrale);
- più di un'importante città ha fatto uso di occasioni speciali (Olimpiadi, Giubileo…) per diversificare la base economica e rilanciare la propria immagine internazionale;
- investimenti immobiliari crescenti sono stati destinati a centri direzionali e commerciali, seguendo una tendenza all'eccesso comune ai mercati immobiliari di tutta Europa, e in parte ancora molto limitata a iniziative un po' più innovative (tecnopoli, parchi scientifici…);
- al contrario, temi come le infrastrutture della mobilità (parcheggi, linee di metro, ferrovie regionali…) e le attrezzature per l'ambiente urbano (acquedotti, depuratori, inceneritori…) sono tutt'altro che esauriti, pur essendo stati oggetto di numerosi programmi;
- ancora, in non poche situazioni –dentro e fuori da programmi pubblici- sono stati avviati programmi che a vario titolo aspirano a qualche dimensione di strategicità (e consentono il concepimento e l'incubazione di una riserva di progetti).

Questa premessa per dire che una certa dimensione urbana delle politiche di sviluppo è presente in Italia, sebbene in modo implicito e spesso affidata a iniziative locali. E d'altra parte ci sono ancora fabbisogni di intervento che sono

più consistenti nelle città se non altro per il numero e la concentrazione di abitanti.

La prima considerazione da fare è che le città sembrano già ora fare a meno delle politiche nazionali e regionali; ma questo non giova a loro, e non fa bene alle regioni né allo stato. Politiche di sviluppo (talvolta perfino innovative) pensate en solitarie rischiano d'essere occasionali o ridondanti. Basti pensare che Roma e Milano si fanno concorrenza su aeroporti, fiere e Olimpiadi. Questo fenomeno è riscontrabile soprattutto per le capitali e le maggiori città, che pure hanno la capacità di finanziare i propri investimenti, quando non di condizionare le Regioni di appartenenza, dalle quali stanno progressivamente strappando statuti di crescente autonomia. Lo è meno per altre città e comuni, a volte non di scarso rango ma di minori risorse.

Vale dunque la pena parlare di città, perché sono responsabili della vivibilità, dello sviluppo, della competizione; e perché perseguiranno questi obiettivi anche senza una politica collettiva, ma forse con minor risultati e più divari.

I casi significativi di sviluppo urbano riguardano comuni con capacità proprie e autonomia di bilancio, spesso con accesso diretto a risorse straordinarie (Olimpiadi, Giubileo). Benché si tratti di situazioni interessanti, non sono modelli facilmente generalizzabili, in particolare nel mezzogiorno.

Come sempre, sono disponibili esempi di politiche innovative e ragionevoli: occorre saper scegliere. Le città sono state oggetto di una varietà di strumenti di programmazione: la lista è lunga. Ma sono mancati progetti significativi, pur non mancando buoni esempi nei Docup di Toscana e Piemonte, negli Urban, nei programmi di riqualificazione di alcune città.

Non ci sono precedenti particolarmente forti di programmi urbani innovativi dentro alla programmazione regionale o nazionale. Il principio di territorializzazione, dei Pit o dei Pisl, è stato innovativo ma non ha riguardato in specifico le città. Gli Urban sono stati di successo ancorché da programmi sociali ambiziosi siano divenuti più tradizionali programmi di rinnovo urbano. Inoltre, non si può sostenere che i programmi territoriali che hanno riguardato le città abbiano assunto connotati distinti e innovativi.

Questi programmi hanno mobilitato ingenti risorse sia pubbliche che private, con effetti ben visibili sul territorio. La tabella seguente offre un riassunto dei principali programmi complessi, con soggetti promotori, proponenti e risorse impegnate.

Programmi complessi: soggetti coinvolti e risorse finanziarie

Programma	*Soggetti promotori*	*Soggetti proponenti*	*Soggetto selezionatore e/o finanziatore*	*Risorse*
PII Programmi Integrati di Intervento	Comuni	Comune, IACP, Province, Proprietari delle aree, operatori del settore edile, singoli o riuniti in consorzio	Ministero LL. PP., CER, attraverso trasferimenti alle Regioni (nel caso di specifiche legislazioni regionali)	€ 442.358.000
PRU Programma di Recupero urbano	Comuni, IACP	Comune, IACP, altre amministrazioni pubbliche statali o locali, operatori privati (imprese di costruzione, cooperative di produzione e lavoro, cooperative di abitazione)	Ministero LL. PP., CER, attraverso trasferimenti alle Regioni (nel caso di specifiche legislazioni regionali)	€ 2.006.074.377
PRIU Programmi di riqualificazione urbana (D.M.L.L.P.P 21/12/94)	Comuni	Comune, imprese e operatori pubblici o privati	Ministero LL PP	Totali € 8.062.512 Pubbliche € 2.289.481 Private € 5.773.031
CdQ Contratti di Quartiere I (Del. Cer. 5/06/97)	Ministero LL PP (Bando del 30.01.98)	Comune, amministrazioni pubbliche, organizzazioni senza fini di lucro	Soggetti finanziatori: Ministero LL PP, Regioni, Comuni, IACP, altre amministrazioni pubbliche statali o locali, operatori privati (imprese di costruzione, cooperative di produzione e	Totale € 784.000.165 Min Ll.Pp € 309.291.060 altri sogg. € 474.409.106

			lavoro, cooperative di abitazione)	
PRUSST Programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile (D.M.L.L.P.P. 25/9/98)	Regioni, Province, Comuni	Enti pubblici territoriali, altri enti pubblici e privati (Camere di Commercio, Iacp etc.)	Ministero LL PP, Regioni,altre risorse pubbliche e private	Totali € 60.398.337.637 Pubbliche € 30.715.807.450 Private € 29.682.530.187
Urban Italia (D.M.L.L.P.P. 7/07/00)	Comuni	Comune, altre amministrazioni pubbliche statali o locali, municipalizzate, imprese, operatori privati	Ministero LL PP	103 mln € Stato italiano 67 mln € amministrazioni locali 25 mln e privati
CdQ Contratti di Quartiere II (L. 21/01))	Ministero LL PP	Comune, amministrazioni pubbliche, organizzazioni senza fini di lucro	Il nuovo programma finanziato per il 65% con fondi statali e per il rimanente 35% con fondi regionali	Le risorse disponibili ammontano a circa 1000 milioni di euro.
APQ Accordi di programma quadro per le città	Tavolo Interistituzionale	Regioni e comuni	Cipe e Ministeri	Le risorse stanziate finora ammontano a 856 milioni di euro.

La Tabella seguente offre invece una panoramica dei progetti finanziabili, e quindi delle azioni, attraverso i molteplici programmi e strumenti. Nelle ultime colonne sono stati inseriti i Pit e i Pisl, modalità attuative del QCS 2000-2006 e

del PON 2000-06, e gli APQ urbani, strumenti di programmazione dei fondi ordinari per le aree sottoutilizzate.

Categorie di intervento per strumenti e politiche per le aree urbane

		Progetti finanziabili	*Pru*	*Priu*	*UrbanI*	*UrbanII*	*Urban*	*CdQ*	*Prusst*	*Pit*	*Pisl*	*APQ urbani*
Imprese	sviluppo	Promozione delle capacità imprenditoriali			x	x			x			
		Riequilibrio tra aree avanzate e depresse		x		x			x	x		
		Centri di ricerca, integrazione fra imprese e università							x	x	x	
Infrastrutture		Investimento nelle infrastrutture di trasporto							x	x		x
		Trasporto pubblico urbano		x					x			x
		Metanizzazione e miglioramento energetico						x				x
		Miglioramento dell'efficienza energetica						x		x		
		Recupero delle aree industriali dismesse		x								
		Efficienza agglomerativa e network tra città							x	x		
Riqualificazione edilizia e sostegno Popolazione		Interventi e piani di lungo periodo per la rigenerazione urbana										
		Attrarre finanziamenti privati nella riqualificazione urbana	x		x							
		Riqualificazione fisica dell'ambiente urbano	x	x	x	x		x				x
		Rigenerazione dello spazio pubblico	x		x	x		x				x
		Conservazione e sviluppo dei beni culturali			x							x
		Attrazione di personale ad alta qualificazione							x	x		
		Concentrazione di handicap quali esclusione sociale, insicurezza, povertà	x		x	x		x				
		Insufficiente qualità della vita nelle aree urbane difficili	x	x	x	x		x				x
		Offerta di servizi alla popolazione in accordo con i trend demografici			x			x				
	sociale	Sicurezza, integrazione, promozione sociale ed economica delle persone in difficoltà			x	x		x				
		Sviluppo di strumenti di partecipazione, azioni integrate e strategie di inclusione			x	x		x		x		
Inclusione	sociale	Sviluppo di strumenti di partecipazione										
		Accesso ai servizi e lotta alla discriminazione			x			x				
		Sicurezza urbana				x		x				x

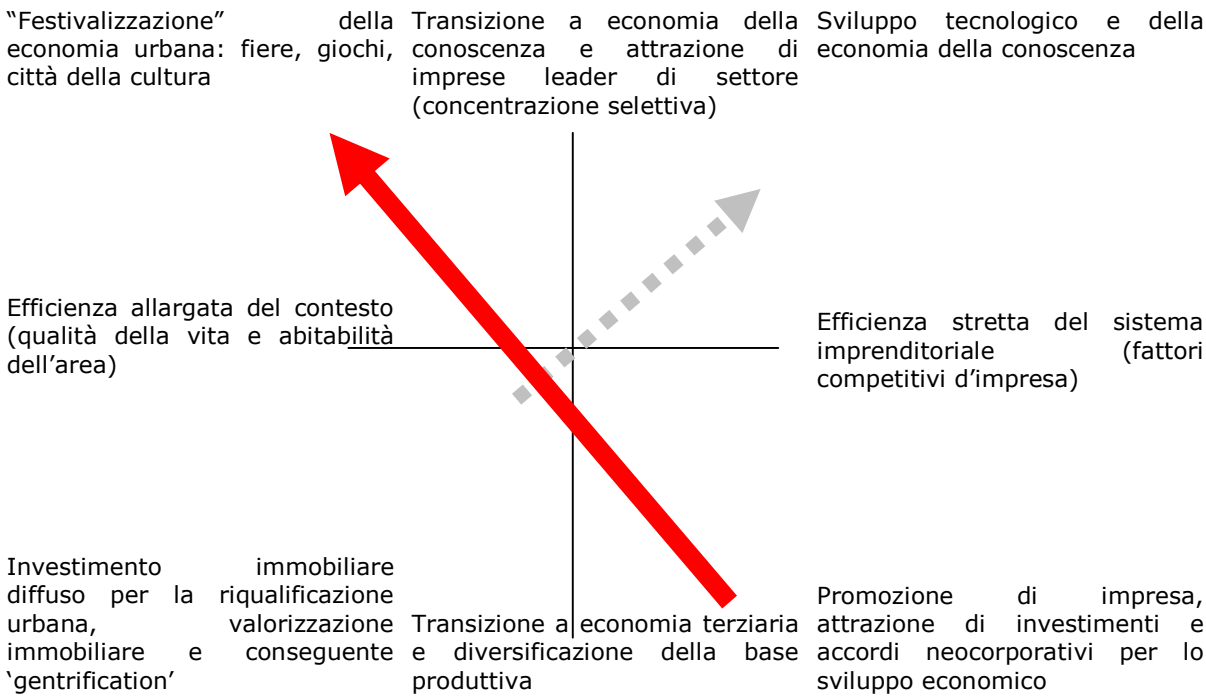
Osservando invece le tipologie di interventi proposti su scala urbana, prevalentemente all'interno dei programmi complessi, e confrontandoli ancora

una volta con i fattori di sostegno alla competitività definiti in precedenza, emerge un approccio differente, ed una visione strategica delle città più completa, e complessa. La si può esprimere graficamente tracciando un diagramma (figura seguente) che mette a sistema politiche e modelli economici, dove in ascissa sono rappresentate le azioni che promuovono la competitività rispettivamente in termini efficienza allargata del sistema territoriale da un lato ed efficienza dei fattori relativi all'impresa dall'altro (ovvero vantaggio competitivo territoriale da un lato e vantaggio comparativo delle imprese dall'altro), mentre in ordinata da un lato un economia basata sulla conoscenza e sulle qualità del territorio, anche attraverso l'attrazione di imprese leader, e dall'altro la diversificazione e terziarizzazione dell'economia partendo dalla base esistente.

Si può notare una generale tendenza delle politiche proposte dalle città nel sostenere un cambiamento del contesto di tipo qualitativo, mentre le politiche proposte e attuate dagli enti regionali e sovraregionali si orienta verso interventi sulla fisicità.

L'incrocio di interventi delinea diversi scenari nei quattro quadranti. Partendo dall'angolo in alto a sinistra e procedendo in verso antiorario sul diagramma, possiamo ipotizzare che la combinazione di interventi sul tessuto urbano e nuove economie porti ad una festivalizzazione delle città, intese come luoghi di "consumo" di cultura, scambio di conoscenze, grandi eventi. Accompagnata invece ad una transizione economica meno innovativa invece, la rigenerazione urbana può portare a città in cui lo scenario economico dominante è quello dettato dai grandi interventi immobiliari. Questa stessa transizione economica, se accompagnata da aumento di efficienza del sistema imprenditoriale, comporta uno scenario con pochi cambiamenti nel tessuto urbano, ma può comunque attrarre investimenti. L'ultimo degli scenari, ancora una volta poco legato alla dimensione della fisicità urbana, ma legato comunque alle componenti territoriali attraverso la conoscenza, delinea invece uno scenario di sviluppo tecnologico ed economie avanzate.

Tipologia delle politiche urbane e della città



3 Le azioni per la competitività urbana in Italia

Il terzo capitolo è dedicato alla analisi delle azioni per la competitività urbana in Italia, proposte dai POR e DOCUP della programmazione 2000-2006 per tutte le regioni, e dalla programmazione unitaria 2007-2013 per quattro Regioni: Lazio, Piemonte e Toscana, Veneto.

Questa ricerca[11], attraverso la lettura dei Docup o POR e la consultazione di amministrazioni e tecnici, ha cercato di evidenziare l'attenzione alle città all'interno della programmazione comunitaria, la relazione (ed eventuale integrazione) tra le iniziative sostenute dai diversi fondi comunitari in area urbana, nonché le relazioni (ed eventuali integrazioni) con le altre iniziative per il territorio, sia ordinarie (Prs, Ptc, Prg) sia straordinarie (Prusst, Pisl e simili).

In Italia infatti, proprio lo spazio lasciato dalla mancanza di una politica nazionale definita, ha permesso il proliferare di numerosi programmi complessi che, affiancati alla pianificazione ordinaria, hanno interessato la quasi totalità del territorio nazionale. Queste nuove modalità operative hanno portato il quadro italiano all'avanguardia in termini di governance e buone pratiche di partnership fra settore pubblico e privato. La flessibilità dei programmi complessi ha inoltre permesso in alcuni casi il loro utilizzo come strumenti attuativi della programmazione comunitaria.

Prendendo spunto dalle condizioni necessarie per lo sviluppo della competitività enunciate dai documenti strategici comunitari, e da alcuni studi condotti nel Regno Unito, vengono individuate quattro macro-categorie di classificazione, ed

[11] il lavoro presentato in questo capitolo è stato in parte già pubblicato, in quanto da me svolto, con il coordinamento e contributo del prof. Marco Cremaschi, per il Ministero di Economia e Finanza - DPS, nel periodo 2005-2006.

in base a queste vengono catalogati i settori di intervento dei Fondi strutturali, come definiti dal QCS 2000-06.

3.1 Un esempio di studio su competitività di regioni e città

Lo studio illustrato e commentato in questo paragrafo mi ha fornito numerosi spunti nell'impostazione dell'analisi, e ho ritenuto pertanto importante dedicargli uno spazio a parte.

Le città continuano, da oltre vent'anni, ad occupare i primi posti nell'agenda politica in Gran Bretagna. Dopo anni di declino economico e demografico, sono in atto processi di "urban reinessance", frutto delle politiche nazionali, ma anche del contributo dei programmi europei. Tuttavia, il peso economico delle "Core Cities", le grandi città industriali, non è proporzionato alla loro dimensione demografica.

In uno studio commissionato e sostenuto dal Core Cities working group, composto dalle amministrazioni delle 8 città, dalle agenzie di sviluppo Regionali RDA e da diversi dipartimenti del governo, si è cercato di individuare i fattori della competitività, di stabilire il rango di competitività delle città inglesi rispetto alle omologhe europee, e di delineare indirizzi e politiche per meglio perseguire gli obiettivi di crescita e competitività.

Lo studio pone subito in evidenza l'enorme varietà del panorama urbano in Europa. Un mix di fattori geografici, culturali, sociali e demografici, rende singolare la sfida che ogni città affronta. Ciononostante, alcuni fattori comuni possono essere evidenziati: la globalizzazione economica, la ristrutturazione dei sistemi economici, cambiamenti nei sistemi di welfare e crescenti bisogni di nuovi gruppi sociali vulnerabili, e non ultima, la competizione fra città, regioni e nazioni oltre che aziende. Tuttavia, le città mantengono degli asset, e quindi dei potenziali sociali, economici e culturali non indifferenti.

Ponendosi la semplice domanda "le città sono ancora importanti?" i colleghi inglesi rispondono che sì, nonostante le numerose dimensioni della globalizzazione, la frammentazione sociale economica, istituzionale, e i diffusi processi di metropolitanizzazione, le città sono importanti.

Lo studio inglese si basa sulla definizione di competitività data da Storper, intesa come abilità di attrarre e mantenere sul territorio aziende con crescente controllo del mercato di riferimento per l'attività, mantenendo o aumentando allo stesso tempo gli standard di vita di coloro che vi partecipano. Pongono insomma l'accento sul fatto che la competitività non riguarda solo i redditi per le aziende che operano sul territorio, ma anche la quota di questi redditi e relativo benessere che rimane ai residenti. In più, riprendono la definizione data da Ciampi, secondo al quale la competitività, diversa da competizione, non è un gioco a somma zero. In più, evidenziano la confusione, frequente, fra "urban reinessance" e "urban competitiveness". Pur essendo due concetti correlati, l'una non è sufficiente a garantire l'altra. In particolare, il rinnovamento urbano da solo, non è in grado di garantire la competitività. Barcellona è spesso citata, e facilmente entrata nell'immaginario collettivo, come città capace di trasformarsi e diventare competitiva. Tuttavia, i dati economici non supportano questa affermazione.

Partendo dal lavoro del Ministero del tesoro Inglese sulla competitività regionale, che individua cinque fattori per la competitività, e basandosi sulla letteratura corrente e su alcune considerazioni personali, hanno sottoposto a numerosi esperti europei un questionario, chiedendogli di dare un voto, in una scala da 1 a 10, ai seguenti fattori:

- connessioni (IT e trasporti) strategiche verso i mercati, buona connettività interna
- "centro" della città di rilievo Europeo
- Infrastrutture per eventi di livello nazionale e internazionale
- Buona reputazione per ricerca, sviluppo e innovazione
- Buona reputazione per governance e servizi efficienti
- Infrastrutture e servizi culturali avanzati
- Buona scelta di aree residenziali e tipologie abitativa
- Qualità ambientale e responsabilità verso l'ambiente
- Società diversificata e inclusiva
- Forza lavoro altamente qualificata

- Visione, leadership e processi decisionali strategici
- Innovazione nelle aziende e nel comportamento organizzativo nelle città
- Incentivi fiscali
- Politiche nazionali, autonomia e risorse devoluti alle città.
- Sono emersi come fattori critici, con voti fra il 9 e il 10,
- l'innovazione in aziende e organizzazioni
- forza lavoro qualificata
- Connettività interna ed esterna
- Diversificazione economica
- Capacità decisionale strategica.

Se alcuni di questi fattori appaiono banali, e sono generalmente presenti come obiettivi nelle politiche e azioni per le città italiane, alcuni sono sistematicamente trascurati. La diversificazione economica, ad esempio, è in parte in contrasto con la tradizione del distretto settoriale. E' tuttavia un requisito fondamentale per rispondere rapidamente alle variazioni del mercato, per una rapida riconversione economica.

E' stata data un'importanza media alla coesione sociale a i fattori ad essa collegati. Altri fattori locali sono stati classificati come meno critici, il che non vuol dire non importanti, e tra questi ci sono ad esempio le infrastrutture espositive (riconducibili al marketing territoriale) le politiche di agevolazione fiscale, entrambe cavalli di battaglia delle politiche italiane.

Gli autori sottolineano invece come l'indipendenza fiscale possa stimolare la capacità di sperimentare ed essere proattivi. L'eccezione olandese, dove oltre il 90% degli introiti delle amministrazioni comunali proviene dal governo centrale, in realtà conferma la regola, perché gli autori sostengono che il punto cruciale non sia la provenienza dei fondi, ma il controllo sulle modalità di spesa ad essi associato. I comuni olandesi godo così allo stesso tempo dei benefici di una ridistribuzione sul territorio dei fondi e di un'autonomia di spesa.

Anche il fattore temporale assume notevole importanza. La consapevolezza che le trasformazioni strutturali e la crescita della competitività richiedono tempo sembra mancare nell'uso dei fondi europei in Italia, dove gli interventi attuati

dagli enti locali sono in genere progetti della durata massima di 24 mesi. Diversamente, gli inglesi sottolineano, in uno studio sulle politiche regionali, come proprio la stabilità temporale dei fondi europei abbia invece permesso loro una concatenazione degli interventi e quindi una continuità a medio, se non a lungo termine.

Nello studio comparativo con le altre città europee viene poi evidenziata l'importanza delle correlazioni fra città, e sopratutto del legame fra città e regione circostante. L'evidenza, affermano, è che le regioni più competitive comprendono anche le città più competitive e che, viceversa, non una singola regione competitiva aveva al suo interno una città in grandi difficoltà, poco competitiva. Allo stesso tempo si evidenzia però come la dimensione regionale possa essere troppo vasta per affrontare adeguatamente i problemi della competitività. Le esperienze europee di coinvolgimento dei piccoli comuni di area submetropolitana (Lione, Barcellona, Helsinki; Monaco di Baviera) hanno tuttavia portato, almeno fino ad ora, risultati modesti. Il messaggio, esplicito, è che è inutile e oneroso cercare istituzioni formali per favorire la cooperazione, mentre è di vitale importanza il sostegno ad alleanze strategiche informali fra partner disponibili.

Lo studio individua quindi come cruciali i cinque fattori che hanno ricevuto i punteggi più alti nella indagine, aggiungendo in più un indicatore "debole": la qualità della vita.

1. Diversificazione economica: rafforzare la base economica esistente, stimolando però la diversificazione e l'emergere di nuovi settori. (the Munich mix)
2. Forza lavoro qualificata: non solo presenza, ma la "commercializzazione della conoscenza intellettuale". La chiave dell'innovazione è proprio nelle relazioni fra domanda e richiesta di lavoro qualificato, ovvero nel trasferimento di conoscenza fra università, istituti di ricerca, settore privato e istituzioni locali. Anche qui, ad alcuni casi di successo, si accompagnano numerosi fallimenti dei "parchi tecnologici", e il fattore critico è individuato nella relazione con il tessuto imprenditoriale locale

3. Connettività interna ed esterna
4. Capacità strategica di mobilitare e implementare strategie di sviluppo a lungo termine: qui vengono presi come termini di paragone due casi italiani, e si evidenzia come questo fattore possa spiegare la relativa performance negativa di Milano rispetto ai progressi dell'area Torinese.
5. L'innovazione in aziende e organizzazioni.

Qualità della vita: è la combinazione dei fattori legati all'ambiente, alla cultura, all'housing, ad avere peso per la competitività, al pari della good governance e della capacità strategica. Si può riassumere considerandoli fattori necessari ma non sufficienti.

3.2 Le categorie di classificazione

In una lettura ad ampio spettro della programmazione regionale, sia per l'obiettivo 1 che per l'obiettivo 2, ho suddiviso le azioni e le misure in base alla loro influenza sui fattori intrinseci della competitività: efficienza, qualità territoriale, sviluppo delle capacità, sviluppo dell'innovazione. Per facilitare la catalogazione delle azioni all'interno di queste quattro macrocategorie, e nelle sottocategorie, è stata utilizzata la classificazione dei settori di intervento dei Fondi strutturali contenuta nell'Allegato C del QCS 2000-06.

Sia la collocazione dei settori di intervento che quella delle azioni nelle tabelle non è univoca, in quanto lo stesso tipo di intervento (quindi lo stesso codice) ovvero l'azione prevista dal documento programmatico, può concorrere all'accrescimento di più fattori di competitività. Ad esempio, il codice di settore di intervento 163 - Servizi di consulenza alle imprese (informazioni, piani aziendali, consulenze, marketing, gestione, progettazione, internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie) può caratterizzare sia interventi di marketing, potenziando connettività e creazione di reti relazionali, che azioni volte all'innovazione. Sono state considerate in prevalenza le azioni e misure riferite alle aree urbane, salvo dove diversamente specificato, e dalle tabelle è stata esclusa la regione Molise, il cui POR ha soppresso l'asse città.

3.2.1 Vantaggi per l'efficienza

La chiave di lettura in questo caso è la connettività.
Il primo sottogruppo, "Beni collettivi di connessione" raggruppa tutte le azioni che migliorano l'efficienza comunicativa del sistema locale, quindi sia istituzioni che imprese. Rientrano in questo gruppo le seguenti categorie:

- 163 Servizi di consulenza alle imprese (informazioni, piani aziendali, consulenze, marketing, gestione, progettazione, internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie)
- 323 Servizi ed applicazioni per il pubblico (sanità, pubblica amministrazione, istruzione)
- 324 Servizi ed applicazioni per le PMI (commercio e transazioni elettronici, istruzione e formazione, creazione di reti)

Nel sottogruppo economie esterne di connessione immateriale si fa riferimento alla creazione di reti lunghe e accesso ai mercati, quindi azioni mirate alla internazionalizzazione e potenziamento dell'export per le imprese, ma anche il marketing territoriale e le azioni promozionale. Le categorie specifiche sono:

- 163 Servizi di consulenza alle imprese (informazioni, piani aziendali, consulenze, marketing, gestione, progettazione, internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie)

Nell'ultimo sottogruppo rientrano infine tutte le azioni che aumentano l'efficienza finanziaria e organizzativa, ad esempio il finanziamento di servizi di consulenza per la realizzazione di piani aziendali, consulenza e aiuto economico per la certificazione di qualità, operazioni di ingegneria finanziaria e venture capital, ma anche, a livello di sistema, la creazione di reti di imprese e centri di informazione e servizi.

- 163 Servizi di consulenza alle imprese (informazioni, piani aziendali, consulenze, marketing, gestione, progettazione, internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie)
- 164 Servizi comuni per le imprese (parchi di attività, vivai di imprese, animazione, servizi promozionali, creazione di reti di imprese, conferenze, fiere commerciali)
- 165 Ingegneria finanziaria

3.2.2 Vantaggi attraverso l'accrescimento della qualità territoriale

L'elemento chiave è qui la dimensione fisica.
Il sottogruppo beni collettivi di connessione fisica e localizzazione comprende si agli interventi sulle infrastrutture di collegamento primarie (strade, porti, potenziamento del trasporto intermodale), che la realizzazione di strutture che favoriscano la localizzazione (aree industriali con servizi aggiunti). I codici di riferimento sono:

- 31 Infrastrutture dei trasporti
- 311 Ferrovie
- 312 Strade
- 3122 Strade regionali/locali
- 3123 Piste ciclabili
- 315 Porti
- 316 Vie navigabili
- 317 Trasporti urbani
- 318 Trasporti multimodali
- 319 Sistemi di trasporto intelligenti

Nel gruppo beni pubblici materiali rientrano invece i sottogruppi qualità urbana, risanamento territoriale e qualità territoriale e ambientale. Rientrano in questa classe tutte le azioni in campo di gestione dei rifiuti e delle acque reflue, nonché il miglioramento energetico in quanto finalizzato alla riduzione delle emissioni inquinanti. Si è ritenuto opportuno in questo caso includere anche alcune misure dei Docup a Por che non si applicano esclusivamente al territorio urbano, ma che riguardano le aree circostanti, in quanto la qualità dell'ambiente limitrofo (beni naturalistici, risanamento idrogeologico) sono comunque rilevanti per il fattore "qualità della vita" che abbiamo inserito fra gli elementi significativi per la competitività. I codici di riferimento sono quindi:

qualità urbana:

- 341 Aria
- 342 Rumore
- 343 Rifiuti urbani ed industriali (compresi rifiuti ospedalieri e rifiuti pericolosi)
- 352 Risanamento di aree urbane
- 354 Valorizzazione beni culturali
- risanamento territoriale
- 35 Riassetto e bonifica
- 351 Riassetto e bonifica di zone industriali e militari
- 352 Risanamento di aree urbane

qualità territoriale e ambientale

- 33 Infrastrutture del settore energetico (produzione e distribuzione)
- 331 Elettricità, gas, idrocarburi, combustibili solidi
- 332 Fonti energetiche rinnovabili (energia solare, eolica, idroelettrica, dalla biomassa)
- 333 Efficienza energetica, cogenerazione, controllo energetico
- 34 Infrastrutture ambientali (compresa l'acqua)
- 341 Aria

- 342 Rumore
- 343 Rifiuti urbani ed industriali (compresi rifiuti ospedalieri e rifiuti pericolosi)
- 344 Acqua potabile (captazione, trattamento, distribuzione)
- 345 Acque reflue, depurazione

3.2.3 Vantaggi per lo sviluppo di capacità: qualità sociale.

Il driver di competitività implicito è la qualificazione della forza lavoro, ma anche la riduzione del disagio sociale.
Si tratta quindi sia degli interventi di formazione rivolti alle aziende, che del potenziamento delle infrastrutture sociali e sanitarie. I codici di riferimento sono:

- 166 Servizi a sostegno dell'economia sociale (assistenza a persone a carico,salute e sicurezza, attività culturali)
- 167 Formazione professionale per le PMI e gli artigiani
- 21 Politiche per il mercato del lavoro
- 22 Integrazione sociale
- 23 Potenziamento dell'istruzione e della formazione professionale non collegata a un settore specifico (persone, aziende)
- 24 Flessibilità delle forze di lavoro, attività imprenditoriale, innovazione, informazione e tecnologie delle comunicazioni (persone, aziende)
- 25 Azioni positive per le donne sul mercato del lavoro
- 36 Infrastrutture sociali e sanità pubblica

3.2.4 Vantaggi per lo sviluppo dell'innovazione

Rientrano in questa categoria i servizi di miglioramento tecnologico, ovvero le economie esterne di connessione tecnologica.

Oltre all'ammodernamento tecnologico, quindi incentivi all'investimento per l'acquisto di nuove tecnologie, si tratta anche di azioni immateriali volte al trasferimento e alla "commercializzazione" del capitale di conoscenza generato da università, istituti di ricerca e poli tecnologici, e alla loro integrazione con il tessuto produttivo locale.

- 163 Servizi di consulenza alle imprese (informazioni, piani aziendali, consulenze, marketing, gestione, progettazione, internazionalizzazione, esportazioni, gestione ambientale, acquisto di tecnologie)
- 181 Progetti di ricerca presso università e istituti di ricerca
- 182 Innovazione e trasferimento di tecnologia, realizzazione di reti e collaborazioni tra aziende e/o istituti di ricerca
- 183 Infrastrutture di RSTI
- 184 Formazione dei ricercatori

3.3 La programmazione Regionale 2000-2006 (POR e DOCUP)

L'approccio fondato sulla dicotomia competitività – aree urbana permette una duplice lettura dei DOCUP e POR 2000-2006, mettendo da un lato in relazione tutte le azioni e gli enunciati dei documenti di programmazione con i fattori di competitività, e dall'altro cercando di individuare misure rivolte specificamente alle aree urbane, e individuando all'interno delle stesse eventuali riferimenti alle categorie interpretative legate alla competitività.

I settori di intervento significativi per la competitività e la loro rappresentazione nei DOCUP e POR

In mancanza di una sistematica politica per le città in Italia integrata a tutti i livelli, ma riconoscendo l'importanza delle stesse per lo sviluppo, e seguendo in

alcuni casi pedissequamente le linee guida enunciate, le Regioni hanno comunque dato spazio a politiche ed interventi per le città nell'uso dei fondi comunitari. Una politica per la competitività dei sistemi urbani, seppur ancora una volta non esplicita, può essere ricostruita ricercando nei POR e nei DOCUP azioni volte a rafforzare le numerose caratteristiche che rendono un sistema urbano competitivo: le infrastrutture primarie e secondarie, il tessuto imprenditoriale, le capacità di sviluppo e ricerca, il capitale sociale, la qualità della vita.

La tabella seguente restituisce un quadro sintetico della relazione fra misure dei Docup e POR regionali, e le categorie interpretative introdotte nel paragrafo precedente. L'intento era quello di individuare quali dei fattori di competitività sono più frequentemente oggetto degli enunciati delle politiche.
Ho successivamente cercato di interpretare questa suddivisione, tenendo conto, oltre al numero di azioni o misure, del loro "peso" e del dettaglio di programmazione, ricostruendo un quadro interpretativo che facesse riferimento ai "drivers" di competitività più frequentemente considerati nella letteratura e in altri studi comparativi, che sono connettività interna ed esterna, forza lavoro qualificata, l'innovazione in aziende e organizzazioni, diversificazione economica, capacità strategica, qualità della vita.[12]

12 Vedi il paragrafo sulle Core Cities e la competitività

Quadro interpretativo fattori di competitività – Assi e misure di Docup e POR 2000-2006

Azioni che apportano vantaggi per l'efficienza	Beni collettivi di connessione (informazione, società, istituzioni)	Connettività	Abruzzo 1.3.2; 2.3.1, 2.3.2 Basilicata 5.1, 5.2 Calabria 4.1, 4.2 Campania 5.1, 5.2 Emilia Romagna:1.2,; 2.3 Friuli Venezia Giulia 1.2.1, 2.2, 2.3.1 Lazio. 2.3, 3.1, Liguria 1.1 Lombardia Marche 1.4, 3.2, 3.3, 3.4, Piemonte 1.2, 3.2 Puglia 5.3, Sardegna 5.1, 5.3 Sicilia 5.0.1 (ex 5.5.1), 5.05 Toscana: 2.8.3, 2.8.4, 2.2.1 Trentino Alto Adige Umbria 1.4.1, 1.1.2, 1.2.1, 2.2.3, Veneto Val d'Aosta 1.2
	Economie esterne di connessione - ai mercati , reti lunghe		Abruzzo 1.3.1, 1.4.2, 1.4.3; 2.2.2; Basilicata 5.1 Calabria Campania Emilia Romagna Friuli Venezia Giulia 2.3.1 Lazio 2.3, 2.4,2.6, 4.3, Liguria 3.7 Lombardia Marche 1.3 Piemonte 1.1, 1.2, 2.1, 2.2, Puglia Sardegna Sicilia 5.05 Toscana: Az 1.1.3, 1.4.2, 1.6.2;. 1.3, 3.9, Trentino Alto Adige Umbria 1.2.1, 1.2.2, 2.2.1, 2.2.3 Veneto 1.5 Val d'Aosta

	Economie esterne di connessione finanziaria (servizi, organizzazione)	Servizi di sostegno finanziario e organizzativo	Abruzzo 1.4.1, 2.2.1, 2.1.4 Basilicata Calabria Campania Emilia Romagna. 1.5, Friuli Venezia Giulia 1.3.2 , 1.3.3, 2.2 Lazio 3.1, 4.2, 4.3 Liguria 1.1, 1.2, 1.3, Lombardia Marche 1.1, 1.2, 1.3 Piemonte Puglia Sardegna Sicilia 5.0.1 (ex 5.5.1), 5.05 Toscana:. 1.1.3, 1.4.2, 1.6.2; 1.3, 3.9, Trentino Alto Adige 3.2, 3.3 Umbria1.1.2, 2.2.1, 2.2.3, 2.3.1, 2.3.3 Veneto 1.5 Val d'Aosta 1.2
Azioni che apportano vantaggi per qualità territoriale	Beni collettivi fisici di connessione fisica e localizzazione	Infrastrutture	Abruzzo: Azione 1.2.1. Basilicata Calabria 6.2, 4.2 Campania 5 Emilia Romagna 2.1 Friuli Venezia Giulia 1.1.1 Lazio. 2.1, 3.1, Liguria 3.2 Lombardia Marche 2.4, 2.5, 2.6 Piemonte 2.3, 3.2 Puglia 5.1, Sardegna 5.1, 5.2 Sicilia 5.0.1 (ex 5.5.1), 5.04 Toscana:. 2.3, 3.3, 2.81 Trentino Alto Adige Umbria 1.1.1 Veneto 2.4
	Beni collettivi pubblici materiali	Qualità urbana	Abruzzo Basilicata 5.1 Calabria 5.1 Campania 5 Emilia Romagna. 2.3 Friuli Venezia Giulia 1.2.1 Liguria 3.5 Marche 3.5 Piemonte 3.2, 3.3, 4.2 Puglia 5 Sardegna 5.1 Sicilia 5.01 (ex 5.5.1), 5.02, 5.04 Toscana:.2.2.1, 2.2.2, 2.4.3, 3.1,3.2, 3.4, 3.5 Trentino Alto Adige Umbria Veneto 1.4, 2.2, 4.1 Val d'Aosta. 1.1

		Risanamento territoriale	Abruzzo 3.1.3; Calabria 5.1 Campania Emilia Romagna Friuli Venezia Giulia 3.1.3 Lazio. 1.1, Liguria 2.2, 2.5, 2.6 Lombardia Marche 3.2 Piemonte 3.1, 3.2 Puglia 5.2, Sardegna Sicilia Toscana:. 2.4.1, 2.4.2, 3.6, 3.7, Trentino Alto Adige Umbria 3.1, 3.3 Veneto 4.1, 4.2
		Qualità ambientale e territoriale	Abruzzo 3.1.1, 3.1.2 Basilicata Calabria 1.1 Campania Emilia Romagna. 1.2, 2.1, 2.3 Friuli Venezia Giulia 1.2.2, 1.3.2, 3.1.2 Lazio 1.2, 1.3, 3.2, 3.3 Liguria 3.5, 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5, 2.6, 3.1, Lombardia 3.4, 3.5, Marche 2.1, 2.2, 2.3 Piemonte 3.2, 3.3, 2.6 Puglia 5.1, 5.2 Sicilia 5.02 Toscana: 3.8, 3.9, Trentino Alto Adige: PA TRENTO 2.1 Umbria 3.1, 3.3 Veneto 4.2, 4.3 Val d'Aosta 4

Azioni che apportano vantaggi per sviluppo di capacità		Qualità sociale	Abruzzo Basilicata 5.2 Calabria 3.4, 5.2 Campania 5.2 Emilia Romagna. 1.5, 1.6, 2.3 Friuli Venezia Giulia 1.2.1, 2.4.1 Lazio 4.4 Liguria 3.4, 1.1, Lombardia Marche 3.3 Piemonte 4.1, 4.2 Puglia 5.1, 5.3 Sardegna 3.4, 5.3 Sicilia 5.0.1 (ex 5.5.1), 5.03 Toscana:.2.2.3, 2.5.1, 2.5.2, 2.6.1, 2.6.2 Trentino Alto Adige PA TRENTO 1.4, 3.1 Umbria 2.1.6, 2.1.7, 2.3.4 Veneto Val d'Aosta.

Azioni che apportano vantaggi per sviluppo di innovazione	Economie esterne di connessione tecnologica		Abruzzo:. 2.1, 2.2 Basilicata 5.1 Calabria Campania Emilia Romagna:. 1.2, 1.5, 1.6, 2.3 Friuli Venezia Giulia 1.3.2, 2.3.1, 2.4.1, 2.4.2 Lazio 2.4,2.5,4.2 Liguria 1.1, 1.43.6, 3.7 Lombardia Marche 1.4, Molise Piemonte 2.4, 2.6, Puglia Sardegna 5.1, 5.2, 5.3 Sicilia 5.05 Toscana:.1.1.3, 1.4.2, 1.6.2, 1.1.2, 1.4.1, 1.5.2, 1.7.1, 3.1, 1.8 Trentino Alto Adige PA BOLZANO 3.2 Umbria 1.4.2, 1.4.3, 1.2.1, 2.2.2, 2.3.2, Veneto 1.7, 2.3 Val d'Aosta

Tentando una rilettura del raggruppamento proposto delle intenzioni dei Docup e POR rispetto ai fattori di competitività individuati come primari, emerge una ovvia grande dispersione e diffusione delle categorie di interventi sul territorio nazionale, ma anche alcune tendenze specifiche e differenze fra le regioni del nord e quelle del centro sud. Nello specifico si possono evidenziare le seguenti correlazioni:

- Connettività interna ed esterna, materiale ed immateriale: Gli interventi di connettività materiale interna e locale sono presenti in quasi tutte le Regioni, mentre l'attenzione sul potenziamento del trasporto intermodale e della connettività esterna transfrontaliera è presente sopratutto in Liguria e nelle regioni adriatiche, che puntano molto al potenziamento e rilancio delle infrastrutture portuali, in molti casi integrate nel tessuto urbano, e quindi di vitale importanza in termini economici che di qualità e vivibilità degli spazi urbani limitrofi. E' diffuso il potenziamento della connettività attraverso lo sviluppo e la diffusione della ICT e delle reti di comunicazione, lo sono un po' di meno la creazione di network fra città e reti informali. Il contatto con i mercati e ai sistemi di città è perseguito più frequentemente attraverso la partecipazione a fiere o azioni di promozione e marketing territoriale, che non hanno come obiettivo primario la costruzione di relazioni sistemiche.

- Forza lavoro qualificata: c'è una prevalenza di offerta di formazione indirizzata alle imprese. In alcuni casi emergono azioni rivolte al potenziamento dei poli universitari presenti sul territorio, e della loro integrazione con il tessuto produttivo. Nel caso della Sardegna è rilevante l'attenzione alla formazione del capitale umano interno alle amministrazioni e istituzioni locali, in particolare nel settore della Sanità.
- Governance, ovvero capacità strategica di mobilitare e implementare strategie di sviluppo a lungo termine: questo obiettivo non appare perseguito in maniera sistematica. Sono pochi infatti gli investimenti per la creazione di strutture che creino servizi sul territorio a lungo termine. Sono molto più frequenti le azioni temporanee di supporto, ad esempio per la durata dei bandi per accedere a finanziamento. E' singolare evidenziare come la programmazione comunitaria in Italia sia stata interpretata prevalentemente intervalli temporali biennali (cicli di bandi), mentre la stessa sia stata sfruttata in Inghilterra per avviare invece una programmazione a medio termine, continuativa sui 7 anni Non possiamo tuttavia dimenticare che il territorio e il sistema istituzionale locale Italiano ha dimostrato di essere all'avanguardia nella promozione della sussidiarietà e delle partnership pubblico privato, attraverso la realizzazione dei numerosissimi programmi complessi.
- L'innovazione in aziende e organizzazioni: i più numerosi sono gli incentivi diretti alle imprese per l'acquisto di nuove attrezzature applicazione di nuove tecnologie, seguiti da interventi sulla diffusione della IT, ed è principalmente attraverso la diffusione della IT che viene stimolata l'innovazione organizzativa sia nelle istituzioni che nelle imprese. La generazione di innovazione vera e propria (nuovi prodotti, nuove tecnologie) è stimolata in alcuni casi attraverso il finanziamento diretto di studi e ricerche, più spesso tentando di stimolare in trasferimento di conoscenza fra università (poli di ricerca) a tessuto imprenditoriale. Si rimanda per un'analisi dettagliata al Rapporto IV Politiche di innovazione.

- Diversificazione economica: questa intenzione, se presente, è difficilmente rintracciabile. Si tende a rafforzare la base economica esistente, ma sono pochi gli stimoli alla diversificazione e l'emergere di nuovi settori. E' ancora molto forte, nel pensare comune, l'idea di distretto come concentrazione basata principalmente sulla comunanza del settore di attività, o sulla complementarietà, e meno sulla localizzazione per il vantaggio derivante dall'uso di servizi e risorse condivisi.
- Qualità della vita: concorrono a al suo accrescimento sia la creazione di beni pubblici collettivi materiali che la qualità sociale. Le regioni dell'obiettivo 1, in particolare Calabria Campania Puglia e Sicilia, hanno concentrato notevoli sforzi sul miglioramento dell'ambiente urbano. Data la esclusione dall'obiettivo 2 di numerose aree urbane, in queste regioni sono prevalenti le azioni di tipo ambientale. E' rilevante, ancora una volta nelle regioni del sud, ma non solo, il peso delle politiche sociali. Si affacciano al panorama anche numerose azioni per l'integrazione di nuovi gruppi sociali a rischio, gli immigrati, venuti alla ribalta alla luce delle rivolte nelle banlieu in Francia nel 2005 e all'aumento dei flussi migratori dai Nuovi Stati Membri. Altro tema, pesante nella programmazione delle isole. È il tema della sanità, che si declina sia in termine di realizzazione di strutture, che di offerta di servizi a carattere sociale, e di specializzazione e formazione degli addetti (Sardegna).

3.3.1 La dimensione urbana nei Docup 2000-2006

La quasi totalità dei documenti di programmazione attinge copiosamente, sia nella terminologia che negli enunciati delle finalità, alle direttive comunitarie. Quello che varia significativamente è il peso attribuito a ciascun asse e alle conseguenti misure ed azioni. Diverse sono anche le modalità realizzative proposte.

La Tabella seguente riassume la presenza, all'interno dei documenti di programmazione 2000-2006, di riferimenti specifici a politiche per le aree urbane.

Le politiche per le aree urbane nei Por e Docup 2000-2006

		Nord-Ovest				***Nord Est***			***Centro***					***Sud in transizione***			***Sud obiettivo 1***			***Isole***	
	Progetti finanziabili	PIEM	VdA	LIG	LOM	VEN	TAA	FVG	E..R.	TOS	UMB	MAR	LAZ	ABR	MOL	BAS	CAM	PUG	CAL	SIC	SAR
Imprese e	Promozione delle capacità imprenditoriali		X	X										X			X				
	Riequilibrio tra aree avanzate e depresse	X														X			X	X	
	Centri di ricerca, integrazione fra imprese e università	X						X					X					X			
Infrastrutture	Investimento nelle infrastrutture di trasporto					X		X	X	X		X	X								
	Trasporto pubblico urbano			X					X				X					X		X	
	Miglioramento dell'efficienza energetica				X	X	X			X	X	X					X		X		
	Metanizzazione e miglioramento energetico												X				X	X			
	Recupero delle aree industriali dismesse	X	X		X	X				X		X							X		
	Efficienza agglomerativa e network tra città								X										X	X	
Rinnovo	Interventi e piani di lungo periodo per la rigenerazione urbana	X	X																		
	Attrarre finanziamenti privati nella riqualificazione urbana	X			X																
Riqualificazio	Riqualificazione fisica dell'ambiente urbano	X	X	X					X		X	X	X			X	X	X	X		
	Rigenerazione dello spazio pubblico	X	X	X	X											X	X	X	X		
	Conservazione e sviluppo dei beni culturali	X		X						X	X		X	X			X		X		
e	Concentrazione di handicap quali esclusione sociale, insicurezza, povertà								X							X	X	X	X	X	
	Insufficiente qualità della vita in aree urbane difficili	X															X	X		X	
Popolazione	Offerta di servizi alla popolazione in accordo con i trend demografici	X							X	X						X		X	X	X	X
	Sicurezza, integrazione, promozione sociale ed economica delle persone in difficoltà								X					X				X		X	
Inclusione	Sviluppo di strumenti di partecipazione				X													X			
	Accesso ai servizi lotta alla discriminazione								X								X	X	X	X	
	Sicurezza urbana																			X	

I progetti finanziabili sono stati suddivisi in categorie: imprese e sviluppo, infrastrutture, che include oltre ai trasporti anche gli interventi per il settore energetico, il rinnovo urbano è distinto dalla riqualificazione edilizia, così come le misure specifiche volte a favorire l'inclusione sociali di gruppi svantaggiati sono distinte dalle generali misure a sostegno del tessuto sociale.

Si può evidenziare una distribuzione, e in alcuni casi concentrazione, territoriale delle tipologie di intervento. Vanno notate alcune aree di concentrazione e, viceversa, alcune assenze.

E' chiaro che i POR delle regioni meridionali hanno un'estensione tematica più ampia e tendono a coprire quindi tutti i settori di intervento, ma va ricordato che questa possibilità è estesa anche ai Docup in questo ciclo di programmazione.

Le piccole regioni meridionali non hanno un focus urbano sistematico; interessante notare che sono anche le regioni in via di uscita dal regime di aiuto: nelle isole gli interventi appaiono de tutto assenti; va aggiunto però che una preoccupazione per le città è filtrata da altri strumenti –per esempio i Pit delle città- e da altre misure. Ciononostante, sembra significativa e indicativa di una debolezza programmatica che probabilmente trova riscontro nello stato di attuazione delle misure.

E' molto evidente invece che le Regioni del Centro-Nord, nei limiti del perimetro e delle priorità del ciclo precedente, tendono a privilegiare alcuni ambiti. Anche qui però con certe caratterizzazioni: il NE premia le infrastrutture, il NO le operazioni di riqualificazione edilizia e di rinnovo urbano; il centro sembra combinare tutte e due le scelte, escludendo però la dimensione più strategica e di lungo periodo del rinnovo urbano.

La promozione di impresa e sviluppo (integrata nelle politiche urbane) è presente n tutto il Sud e le isole, quasi assente al Centro e nel Nord Est, presente in parte al Nord-Ovest. Assume tuttavia forme differenti, puntando ad uno sviluppo ad ampio spettro nelle intenzioni del policy making delle regioni del sud, e su un rilancio delle peculiari conoscenze e delle attività artigianali nei centri urbani del nord.

Gli interventi sulle infrastrutture sono distribuiti più uniformemente, anche in questo caso però i sottogruppi di intervento hanno diversa concentrazione, colmando da un lato necessità di base, e tentando dall'altro di mettere in atto sistemi più complessi e articolati.

Gli interventi di riqualificazione urbana rispecchiano sia le esigenze locali, che la presenza e l'interazione con altri interventi (Urban e finanziamenti legati ai grandi eventi).

Le misure rivolte alla riduzione del disagio sociale sono concentrate nella programmazione delle regioni del centro (ma non nel Lazio e nelle Marche) e in tutto il sud. Si affacciano al panorama, nelle regioni del centro nord, azioni per l'integrazione di nuovi gruppi sociali a rischio, gli immigrati. Altro tema, pesante nella programmazione delle isole, è il tema della sanità, che si declina sia in termine di realizzazione di strutture, che di offerta di servizi a carattere sociale e di specializzazione e formazione degli addetti.

Questa distribuzione è riassunta anche nella tabella seguente dove sono espressi in percentuale i rapporti fra il numero effettivo e il totale degli di interventi in quel settore, raggruppati per le tre macroaree geografiche.

Sintesi della distribuzione di frequenza delle misure per ripartizione

	regioni del Nord Ovest	***regioni del Nord Est***	***regioni del Centro***	***regioni del Sud in transizione***	***regioni del Sud obiettivo 1***	***Isole***
Imprese e sviluppo	**	*	*	*	**	*
Infrastrutture	*	**	**	**	**	*
Rinnovo Urbano	**	-	-	-	-	-
Riqualificazione edilizia	*	**	*	**	****	-
Sostegno sociale	*	-	*	**	***	**
Inclusione	*	-	*	-	**	**

La tabella seguente presenta invece la combinazione fra aree di intervento e target spaziale delle politiche, sia promosse dalle regioni, che dalle singole città all'interno di programmi complessi o grandi eventi.

Il target spaziale, ovvero la limitazione degli interventi a determinate porzioni del territorio urbano, è in alcuni casi imposto dai programmi stessi, in altri rispecchia le scelte di policy regionale. Si tratta di un tentativo di sintesi per evidenziare le eventuali differenze di strategia fra comuni e regioni. Si tratta tuttavia di una interpretazione di tendenze, e come tale va considerata.

La territorializzazione delle iniziative e le politiche urbane sono deboli in più della metà delle regioni (prima riga), laddove per motivi intenzionali, per livelli di benessere, per i caratteri della struttura insediativa, o ancora per effetto della perimetrazione, i problemi delle città non rientrano negli obiettivi degli strumenti di programmazione dei fondi strutturali.

Incrocio finalità e target spaziale delle politiche urbane

Finalità generale / ***Target***	***Finalità generali: efficienza d'impresa, qualità territoriale, capacità umane e innovazione***	***Finalità abbastanza generali, ma senza capacità***	***Finalità abbastanza generali, ma senza innovazione tecnologica***	***Finalità efficienza d'impresa e qualità territoriale***
Senza particolare strumenti e target territoriale	Friuli VG, Liguria	Abruzzo, **Veneto**, **Lazio**	Trentino AA, Valle d'Aosta, Umbria	Lombardia, Molise
Strumenti di territorializzazione anche per le aree urbane	Basilicata; Calabria	Puglia	Campania, Sicilia, Marche	Sardegna, **Toscana**
Strumenti per le aree urbane orientati in modo "più" strategico	Emilia Romagna, **Piemonte**	-	-	-

Inoltre, un approccio dichiaratamente territorializzato e specificatamente orientato a individuare indirizzi strategici per le aree urbane è presente in modo parziale solo in due regioni, l'Emilia Romagna e il Piemonte. Alcune altre regioni enunciano in parte questo obiettivo (Calabria, Sicilia, in parte la Campania) ma gli esiti sono meno riconoscibili.

Dal punto di vista degli obiettivi enunciati – pur con tutti i limiti dell'osservazione sulla carta di enunciati programmatici- è chiara la contrapposizione tra approcci che privilegiano una interpretazione di efficienza *ristretta* di territori e apparati produttivi (nell'ultima colonna, regioni come Lombardia, Molise, Sardegna e Toscana): e approcci generasti (la prima colonna). Le altre ragioni si differenziano a seconda delle componenti che escludono: le capacità umane non ricomprese nei programmi per le città di Abruzzo, Veneto, Lazio e Puglia; l'innovazione tecnologica è assente nei programmi di Trentino, Valle d'Aosta, Umbria, Campania, Sicilia e Marche.

Il Veneto e il Lazio non prestano attenzione, in compagnia di molte altre regioni, alle aree urbane se non di risulta, per l'incrocio delle iniziative.

Diverso il caso della Toscana e del Piemonte, che coniugano politiche urbane e d'impresa, e infatti concentrano una buona parte della spesa in aree urbane. Il Piemonte enuncia maggior ancoraggio dei programmi alle altre iniziative orientate alle città (programmi di riqualificazione, ecc.).

3.4 La Programmazione Unitaria 2007-2013

Nel 2000-2006 la programmazione si articolava su quattro livelli partendo dal Piano di sviluppo nazionale dal quale discendevano, nell'ordine: il Quadro comunitario di sostegno ed i POR, nel caso dell'Obiettivo 1 e 3, o il solo Docup, nel caso dell'obiettivo 2. Il processo si concludeva con il Complemento di programmazione, che oggi scompare.

La principale novità del periodo di Programmazione 2007-2013 è l'unificazione della strategia di politica regionale nazionale e comunitaria, attraverso tre soli livelli di strumenti: Orientamenti strategici comunitari in materia di coesione, Quadro di riferimento strategico nazionale, Programmi operativi.

L'unitarietà della programmazione (FESR, FSE, FAS) a livello territoriale si ottiene attraverso i DUP (Documenti unici di programmazione), redatti su scala regionale, e con i DUSS (Documenti Unitari Strategia Specifica) per la programmazione settoriale a livello di Amministrazioni centrali.

3.4.1 Il Quadro di riferimento strategico nazionale

Il Quadro di riferimento strategico nazionale assume, nella nuova programmazione, un ruolo più concreto nel fornire indirizzi e strategie da attuare attraverso I PO.
Passando ad una analisi dei contenuti del QSN in chiave competitività urbana, possiamo notare come le direttive comunitarie siano state recepite sì, ma come la voce città sia ricomparsa nuovamente con un tono di minor rilievo rispetto agli OSC, sia nelle priorità che negli assi di attuazione.
Il QSN parte da una approfondita analisi dei risultati della programmazione precedente, e gli apprendimenti sembrano comprendere molti dei temi legati alla competitività urbana, in particolare: "Capitale umano e società della conoscenza", "Qualità della vita e del territorio", "Valorizzazione e competitività dei sistemi territoriali". Nell'ultima categoria in particolare, sono contemplati i *Trasporti*, ma senza alcun accenno alla scala urbane per le indicazioni future, e *Città e sistemi urbani* la cui lettura è basata sulla parola chiave "progetto urbano", e non sulle politiche, e guarda ad esiti circoscritti più che allo sviluppo di caratteristiche positive dell'ambiente urbano. In controtendenza con quanto poi verrà delineato in seguito, non vi è traccia né degli enunciati del QCS 2000-2006, né di quelli degli Orientamenti strategici comunitari, e non vi sono quindi utili indicazioni.
Fra le indicazioni finali, base dell'impianto del QSN 2007-2013 c'è anche l'obiettivo di:

> *"Accrescere selettività delle priorità e degli interventi. Nel 2000-2006, nonostante i progressi, l'efficacia della politica regionale è stata indebolita da scelte strategiche spesso generiche e, in fase di attuazione, dalla tendenza a disperdere risorse sul territorio. Ne*

scaturisce, per il 2007-2013, la necessità già nella programmazione strategica e operativa di effettuare una selezione forte delle priorità."

La strategia unitaria per la politica regionale contenuta nel QSN si articola su quattro macro-obiettivi e relative priorità tematiche di riferimento:

"a) Sviluppare i circuiti della conoscenza *:*
Priorità di riferimento: miglioramento e valorizzazione delle risorse umane (Priorità 1); promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività (Priorità 2).
b) Accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale nei territori
Priorità di riferimento: energia e ambiente: uso sostenibile e efficiente delle risorse per lo sviluppo (Priorità 3); inclusione sociale e servizi per la qualità della vita e l'attrattività territoriale (Priorità 4).
c) Potenziare le filiere produttive, i servizi e la concorrenza
Priorità di riferimento: valorizzazione delle risorse naturali e culturali per l'attrattività per lo sviluppo (Priorità 5); reti e collegamenti per la mobilità (Priorità 6); competitività dei sistemi produttivi e occupazione (Priorità 7); competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani (Priorità 8).
d) Internazionalizzare e modernizzare
Priorità di riferimento: apertura internazionale e attrazione di investimenti, consumi e risorse (Priorità 9); governance, capacità istituzionali e mercati concorrenziali e efficaci (Priorità 10).
La proposta strategica, declinata nelle dieci priorità, delibera una azione per la politica regionale finalizzata, al contempo, a integrare attori e territori diversi nei percorsi di innovazione e competitività che consentono una migliore collocazione negli scenari di competizione globale e a migliorare la coesione

> *economica, sociale e territoriale del Paese, promuovendo condizioni di vita e di partecipazione alle attività economiche sempre meno squilibrate."*

Le priorità, ancor più degli obiettivi, riprendono i fattori fondamentali della competitività territoriale, segnando ancora una volta il cambiamento di paradigma rispetto al decennio passato: a più riprese compare l'attrattività, e la competitività è quasi sempre accompagnata al tema della coesione, declinata in termini di inclusione sociale, occupazione, risorse umane.

Dal punto di vista dell'articolazione territoriale, il QSN specifica che:

> *"Le dieci priorità dovranno infatti essere perseguite con intensità e modalità differenziate fra le due macroaree (Centro-Nord e Mezzogiorno) e fra gli Obiettivi comunitari di riferimento ("Convergenza" e "Competitività regionale e occupazione", "Cooperazione territoriale europea").*
> *Sebbene infatti la strategia contenuta nel Quadro si ponga quale riferimento nazionale ed essa ambisca a essere negli ambiti di interesse punto di riferimento e orientamento anche per l'innovazione nelle politiche ordinarie, essa sarà applicata in modo opportunamente differenziato tra le aree per quanto riguarda gli interventi della politica regionale."*

Con una narrazione ed una struttura più discorsiva degli analoghi documenti del passato il QSN, in un continuo passaggio fra analisi degli esiti delle programmazioni precedenti, del quadro complessivo del tessuto sociale, economico ed istituzionale, indicazioni sulle modalità di governance e di interazione fra settore pubblico e privato più appropriate a seconda dei temi e dei contesti territoriali, si avvia alla definizione degli obiettivi generali e specifici per ciascuna priorità. Gli obiettivi costituiscono la griglia su cui sono stati impostati, spesso in modo alquanto rigido, i POR, e la loro rilettura fornisce più indicazioni di quante non ne diano a volte I POR stessi sulle possibilità strategiche offerte dalla politica regionale riguardo alla competitività delle aree urbane.

La priorità *Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività* (Priorità 2) verrà commentata nel Capitolo 4.

Per quel che riguarda *Reti e collegamenti per la mobilità* (Priorità 6); si tratta ancora una volta di colmare il divario fra la dotazione infrastrutturale di base in Italia e quella nel resto d'Europa, seppur "condita" da nodi logistici, compatibilità ambientale e congiungimento alle direttrici europee. L'obiettivo principale è infatti *6.1. Accelerare la realizzazione di un sistema di trasporto efficiente, integrato, flessibile, sicuro e sostenibile per assicurare servizi logistici e di trasporto funzionali allo sviluppo*, e se da un lato si suggerisce la necessità di assicurare "una visione unitaria attraverso la massima integrazione tra politiche delle reti e politiche territoriali", il focus specifico è inevitabilmente sui *progetti* e sulle *opere*, sul loro iter progettuale e realizzativo. Gli altri due obiettivi specifici, in cui la città appare nel titolo e in parte nel testo, sono in realtà un esaustivo elenco di tutte le politiche per la mobilità e per la logistica attualmente in voga, auspicano scenari territoriali di migliorata connettività, ma non forniscono un'indicazione strategica o un ordine di priorità fra le varie possibili scelte.

La Priorità 7, *Competitività dei sistemi produttivi e occupazione*, delinea invece una strategia più mirata, e definisce:

> *"ambiti e modalità di intervento finalizzati a sostenere i sistemi locali nel loro complesso, integrando in contesti specifici le azioni rivolte alla competitività e sostenibilità dei processi produttivi, gli interventi a favore dell'occupazione e quelli rivolti al capitale sociale. Il metodo di intervento è prioritariamente individuato in progetti territoriali costruiti con metodi partenariali con i soggetti locali."*

In più, viene riconosciuta la differenza fra i sistemi produttivi distrettuali e quelli urbani, e per questi ultimi infatti si rimanda alla Priorità 8 *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani*. Tuttavia l'impostazione, generalmente valida ai fini del sostegno alla competitività territoriale, è

fortemente polarizzata sulle questioni di governance, sugli attori e l'integrazione fra le politiche, sui servizi alle imprese, e poco sul consolidamento delle altre caratteristiche territoriali legate alla competitività.

La Priorità 8 *Competitività e attrattività delle città e dei sistemi urbani* si articola, in:

> *"programmi per città metropolitane o altre città, di cui vanno valorizzate la funzione trainante e le potenzialità competitive nei mercati sovra-regionali e internazionali, e per sistemi territoriali inter-comunali, nei quali vanno sostenute le connessioni economico-produttive o l'offerta di servizi a scala territoriale. Tale programmazione dovrà inserirsi in cornici istituzionali, strategiche e operative, che garantiscano una visione integrata tra, da un lato, la pianificazione urbanistico-territoriale, il sistema storico, paesaggistico-ambientale, e, dall'altro, lo sviluppo economico, con riferimento anche alle potenzialità turistiche, l'integrazione degli investimenti e l'efficace coordinamento con le politiche e i programmi di settore. I differenti modelli e strumenti di pianificazione settoriale troveranno una sintesi in piani integrati di sviluppo urbano che costituiranno la base strategica e analitica per gli interventi…La programmazione operativa si baserà sugli indirizzi e le priorità definiti negli strumenti di programmazione economica, pianificazione e gestione territoriale vigenti ai diversi livelli di governo coinvolti; è in quella sede che dovrà essere puntualmente esplicitato il contributo della politica regionale alle politiche urbane ordinarie e la sua integrazione in tali strumenti.*

Lascia perplessi, in un QSN come già evidenziato molto attento e molto critico rispetto al quadro attuale in Italia, questo rimando alle "politiche urbane ordinarie", quando da anni il dibattito urbanistico in Italia ha messo in evidenza l'assenza di queste ultime, e l'ingegno che alcune Regioni hanno dimostrato nel fare politiche attraverso altri strumenti, quali i programmi complessi. In realtà, la chiave di lettura è nelle righe precedenti, dove si richiamano i piani integrati

di sviluppo urbano, introdotti dal regolamento FESR, che di fatto istituzionalizzano e danno continuità alla consolidata pratica dei programmi complessi. L'obiettivo generale, e le sue declinazioni in obiettivi specifici, puntano alle città come luogo di servizi avanzati e funzioni urbane superiori, insomma all'economia della conoscenza in senso lato; accontentano i temi dell'ambiente e della coesione senza porre alcun obiettivo specifico da raggiungere o alcuna strategia per "migliorare la qualità della vita", e infine ritornano ad un'altra categoria vicina al tema della competitività, ovvero "collegamento delle città e dei sistemi territoriali con le reti materiali e immateriali dell'accessibilità e della conoscenza". Il testo tuttavia riprende il tema della dispersione e dell'utilizzo poco mirato delle risorse, consapevole della specificità della struttura dell'armatura urbana in Italia (policentricità, città diffusa) individua gli ambiti e i sistemi territoriali che possono essere considerati aree urbane, e ribadisce che:

> *"Al fine di limitare una certa propensione delle Amministrazioni locali verso investimenti di carattere "quasi-ordinario" e di impatto limitato, sono definiti come prioritari gli interventi che incrementano gli effetti e il valore aggiunto delle risorse aggiuntive. In particolare, si individuano quali fattori determinanti per la crescita e la trasformazione delle economie urbane: l'attrazione di investimenti per la ricerca e la produzione tecnologica, la diffusione di servizi avanzati, nonché la maggiore valorizzazione dei vantaggi competitivi già esistenti in molte città e territori."*

Il resto delle indicazioni mira ad evitare gli errori della precedente programmazione, e delinea uno schema di governance e di rapporti fra istituzioni multilivelli e multisettoriale, ma comunque imperniato sulle amministrazioni regionali, cabina di regia per l'impostazione, la valutazione delle proposte e la concertazione.

3.4.2 I Piani Operativi Regionali

Il potere e la responsabilità delle Regioni risultano quindi in aumento, perfettamente in linea con il processo di devolution in atto, anche per le politiche regionali. I programmi operativi regionali (POR) in questa programmazione multisettoriali, ma monofondo (POR FESR e POR FSE) e gestiti dalle Amministrazioni Regionali, sono accompagnati dai PON tematici di livello nazionali (fra cui il PON Ricerca e Competitività) , dai POIN interregionali e di quelli transfrontalieri. Contengono l'identificazione degli assi prioritari, le disposizioni di attuazione, i piani di finanziamento e le valutazioni. I POR FESR e POR FSE sono poi raggruppati a seconda che rientrino nell'obiettivo Coesione o in quello Competitività Regionale e Occupazione. Così con la sigla CRO (Competitività Regionale e Occupazione) sono contrassegnati i POR riguardano tutte le regioni del Centro Nord – incluse le Province Autonome di Bolzano e Trento - e tre regioni del Mezzogiorno: Abruzzo, Molise e Sardegna, mentre con la sigla CONV (Convergenza), quelli delle rimanenti regioni del Mezzogiorno: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

L'eliminazione dei vecchi vincoli territoriali avrebbe dovuto portare, almeno in teoria, una maggiore flessibilità e libertà di azione per le Regioni, che non devono più rispettare i rigidi vincoli geografici, e quindi una possibile risposta più mirata alle esigenze del territorio.

A questa novità si aggiunge la possibilità per le Regioni di avvalersi, in sostituzione dei DUP, degli strumenti di pianificazione strategica già esistenti, purché questi rispettino i requisiti stabiliti dal QSN, eventualmente con opportuni documenti integrativi, nonché una programmazione complementare e di dettaglio relativa alle Attività da realizzare e alle procedure di attuazione (ad esempio i DAR).

Questo, alla luce delle numerose leggi urbanistiche regionali ha avuto l'effetto paradossale di complicare invece di semplificare il quadro programmatico, aumentando notevolmente i documenti a cui fare riferimento, che inevitabilmente si sovrappongono e si ripetono, e rendendo poco agevole e in alcuni casi poco significativo il paragone fra i documenti delle diverse regioni come era stato fatto per la programmazione 2000-2006. Un campione di

quattro regioni ricadenti nell'obiettivo CRO, ovvero Lazio, Toscana, Piemonte e Veneto, rende ben evidente la varietà di approcci e di obiettivi, ovvero il fattore " Capacità strategica di mobilitare e implementare strategie di sviluppo a lungo termine".

Lazio

Il POR FESR 2007-2013 del Lazio sembra riproporre l'assenza della città, il Lazio senza Roma, dalle strategie di sviluppo economico regionale. Le priorità 8, 9 e 10 del QSN, ovvero , città, attrazione di investimenti e capacità istituzionali, non sono inclusi fra gli obiettivi del POR, così come la qualità della vita e l'attrattiva territoriale. Restano dentro l'innovazione e la ricerca (priorità 2) e in parte i sistemi produttivi (priorità 7) , i temi ambientali e la mobilità. La dimensione territoriale dei distretti non aggiunge nessun elemento nuovo rispetto al Docup della programmazione precedente, offrendo quindi pochi spunti per ulteriori commenti.

Piemonte

In Piemonte la programmazione dei fondi FESR ad esempio è regolata dal Programma di legislatura 2005-2010, dal Documento strategico regionale (DSR), dal Documento di Programmazione Strategico-Operativa (DPSO) e dal POR FESR 2007-2013. A questi si aggiungono le leggi regionali e i loro documenti attuativi, ovvero: L.R. 34/2004 e Programma di intervento L.R. 34/2004, L.R. 4/2006 e Linee generali di intervento L.R. 4/2006, Programma triennale della ricerca 2007-2009 L.R. 4/2006. La componente territoriale urbana è presente, soprattutto in relazione la recupero e alla riabilitazione delle aree dismesse, obiettivo che il Piemonte ha perseguito con successo nell'ultimo decennio, e che adesso trova finalmente una collocazione istituzionalmente riconosciuta fra gli obiettivi strategici per lo sviluppo regionale. Forte della precedente esperienza, la Regione ripropone strumenti di progettazione integrata, attraverso la pianificazione strategica urbana e i PIT.

Toscana

La Regione Toscana, avvalendosi di tutte le opportunità di sostituzione e/o integrazione fra strumenti già esistenti, ha elaborato un "*Documento di sintesi*

ricognitivo e riassuntivo del Programma Regionale di Sviluppo (PRS) 2006/2010 idoneo a declinare la strategia di politica regionale di coesione unitaria 2007/2013 (con valenza di Documento Unico di Programmazione - DUP)" che di fatto rende il PRS non solo strumento di pianificazione strategica, ma principale strumento della programmazione regionale. Il PRS a sua volta si attua attraverso i quattro Programmi Strategici, e va integrato inoltre con i seguenti documenti: Progetti integrati regionali (PIR), Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF) e Piano di Indirizzo Territoriale (PIT). Il POR FESR 2007-2013 è accompagnato nel caso della Regione Toscana dal *DAR – Documento di Attuazione Regionale* che definisce la programmazione operativa delle Attività, dei Piani e degli altri strumenti di pianificazione integrata individuati dal POR FESR. Il POR FSE 2007-2013 contiene anch'esso componenti legate alla competitività, in particolare al capitale umano e sociale, è accompagnato da un *Provvedimento attuativo di dettaglio* (PAD). Per le aree urbane la Regione Toscana ha già redatto anche i PIUSS - Piani Integrati di Sviluppo Urbano Sostenibile (politiche di sviluppo economico e sociale in aree urbane delineate nell'Asse V del POR), dando così piena attuazione a tutte le opportunità di pianificazione e programmazione previste. Ci si trova così a dover considerare, per avere un quadro complessivo degli obiettivi e delle misure che riguardano la competitività e in particolar modo la città, almeno otto documenti diversi, fra programmazione strategica, economica e attuativa, difficilmente sintetizzabili in un quadro unitario. Le politiche di sviluppo economico e di competitività si concentrano fortemente sul "territorio produttivo" dei distretti, come è logico, piuttosto che sul contributo della dimensione urbana all'economia regionale.

Veneto

Il Veneto ha mantenuto invece un quadro di programmazione semplice, con il POR FESR, che è stato preceduto dal Documento Strategico Regionale redatto nel 2005, che approfondisce l'analisi del contesto regionale e degli scenari previsti e ha proposto degli obiettivi per quanto riguarda innovazione e Società dell'Informazione, mobilità, occupazione e accessibilità, ambiente, cooperazione

territoriale europea, e da un contributo di analisi conoscitiva relativo al Quadro Territoriale Infrastrutturale nel 2006. L'incrocio fra la priorità 8 "*Competitività ed attrattività delle città e dei sistemi urbani*" del QSN e il POR FESR ha una rilevanza medio bassa, in particolare per quel che riguarda i fattori base della competitività, prevedendo infatti principalmente interventi di riqualificazione energetica dei sistemi urbani (teleriscaldamento e miglioramento energetico di edifici pubblici) e promozione della mobilità sostenibile in ambito urbano. La città, in Veneto, non è vista come un attore strategico per lo sviluppo economico. Più rilevanti, ancora una volta, le attività per la ricerca e l'innovazione.

La lettura incrociata di tutti i documenti "pertinenti" per la programmazione delle Regioni, ipotizzando una piena integrazione attuativa, porterebbe probabilmente ad una copertura totale, almeno in termini di orientamenti strategici di quasi tutti i fattori individuati per la competitività urbana, e in particolare per l'innovazione. Invece, almeno una prima lettura, evidenzia ancora una volta poca attenzione alla costruzione di condizioni ambientali durature favorevoli alla competitività delle imprese, e maggiore attenzione al sostegno diretto o indiretto alle stesse. Rimane strisciante, nonostante gli enunciati, una logica di assistenza invece che di *empowerment* e di dotazione di strutture e infrastrutture permanenti sul territorio ed in particolare nelle città. Purtroppo al momento della redazione di questa tesi, non sono ancora disponibili i dati sui progetti effettivamente finanziati dai POR; che potranno fornire in futuro una lettura molto più chiara delle strategie e degli obiettivi effettivamente perseguiti dalle regioni.

3.5 Il fenomeno IDE in Italia

La rilevazione degli IDE risulta complessa e spesso non indicativa della vera natura e rilevanza territoriale dei fenomeni.

Le statistiche sono basate quasi esclusivamente dei flussi valutari rilevati nella bilancia dei pagamenti, dalla cui analisi non si possono ricavare né informazioni sulla struttura industriale delle imprese multinazionali italiane presenti all'estero

ed estere presenti in Italia e neppure valutazioni sull'impatto dell'internazionalizzazione produttiva a livello regionale, settoriale e occupazionale.

Le rilevazioni dell'UNCTAD, la Conferenza permanente delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo, mostrano chiaramente che il sistema produttivo italiano risulta ancora meno integrato rispetto ai sistemi produttivi della maggior parte degli altri paesi ad economia avanzata; il nostro sistema produttivo si caratterizza, in base a tali rilevazioni, per il forte scarto tra lo stock di investimenti diretti esteri in uscita e quelli in entrata, con una forte prevalenza dei primi.

Il rafforzamento dei legami tra il sistema industriale italiano e i sistemi industriali degli altri paesi è comunque un fenomeno rilevante, pur risentendo delle peculiarità settoriali e dimensionali del nostro sistema produttivo.

Tra gli investimenti in entrata il flusso di investimenti in nuovi impianti (investimenti *greenfield*), che per loro natura sono quelli che appaiono i più vantaggiosi per il sistema economico che li ospita, è piuttosto modesto. Peraltro la diminuzione del ruolo degli investimenti *greenfield* è un fenomeno strutturale a livello mondiale.

L'altra tipologia di investimenti diretti esteri è quella originata da acquisizioni e fusioni (*mergers and acquisitions*); questo tipo di investimenti dà luogo in genere al mantenimento dei livelli occupazionali preesistenti e spesso a successive espansioni, mentre sono rari i casi di segno contrario.

Una rilevazione mirata è stata fatta sul settore manifatturiero con l'obiettivo di documentare l'attività delle imprese italiane che dispongono di attività produttive all'estero e, reciprocamente, delle imprese estere presenti in Italia, e lo stesso ha commissionato un'indagine sui fattori localizzativi che maggiormente influenzano le imprese multinazionali quando devono scegliere in quale paese o in quale area territoriale è più conveniente avviare nuove iniziative imprenditoriali oppure acquistare quote maggioritarie o minoritarie di aziende già attive. La ricerca commissionata ha sviluppato tale richiesta studiando le caratteristiche di 16 imprese multinazionali, intervistando manager

di alto livello che hanno responsabilità sulle scelte strategiche di allocazione delle risorse su base mondiale o quantomeno regionale.

Le interviste sono state effettuate presso le sedi centrali mondiali o europee delle imprese multinazionali; ciò rappresenta l'aspetto più originale e significativo della ricerca rispetto ad altre indagini svolte su tali tematiche, in quanto in genere si intervistano i dirigenti (per lo più italiani) della filiale italiana, i quali spesso mancano di elementi comparativi con altre possibili localizzazioni a livello europeo e mondiale e non sempre sono in grado di esprimere un punto di vista neutrale e non filtrato dalla loro nazionalità o residenza italiana.

Le imprese multinazionali incluse nel campione si caratterizzano per un diverso grado di conoscenza diretta dell'Italia: ci sono imprese industriali che hanno attività produttive consolidate da lungo tempo in Italia, imprese industriali che sono presenti nel nostro paese soltanto con attività commerciali e di distribuzione ed imprese che non hanno alcuna presenza diretta in Italia o che, presenti in passato, hanno effettuato disinvestimenti.

R&P - Politecnico di Milano ha preso in considerazione nella realizzazione dell'indagine la seguente lista di fattori di attrattività:

- *risorse umane*: qualità, produttività e costo del personale, modelli evoluti di funzionamento del mercato del lavoro (flessibilità numerica e funzionale, qualificazione e *up–grading* delle competenze, ecc.);
- *potenziale di mercato* (vicinanza, facilità e costi di accesso al maggior numero di mercati rilevanti);
- *infrastrutture di trasporto e public utilities* (telecomunicazioni, siti, acqua, gas, energia);
- sistemi di incentivi e regimi fiscali;
- *ambiente economico* (servizi alle imprese, credito, reti di fornitori, centri di ricerca e università);
- *potenziale locale di sviluppo economico* (PIL *pro–capite*, mercato del lavoro e disoccupazione, ecc.);

- *efficienza e grado di concorrenzialità dei mercati* (barriere all'entrata, processi di liberalizzazione e di privatizzazione, ecc.);
- *pubblica amministrazione* (qualità dei servizi, iter procedurali, semplicità e certezza del quadro normativo);
- *qualità della vita* (sicurezza personale e d'impresa, educazione e cultura, servizi sociali, tempo libero, ambiente e inquinamento, apertura internazionale).

Le categorie sono molto vicine quelle da me considerate nell'analisi dei Docup e POR 2000-2006 per quel che riguarda la competitività. Una delle prime conclusioni tratte è stata la apparentemente scontata constatazione che maggiore è la conoscenza diretta che le imprese hanno del nostro paese, migliore è il giudizio che esse attribuiscono ai singoli fattori di attrattività. Più in generale i fattori di attrattività maggiormente apprezzati (potenziale di mercato, qualità delle risorse umane, disponibilità di mano d'opera, disponibilità di reti distributive, atmosfera imprenditoriale) sono indicati da imprese industriali che hanno attività produttive consolidate in Italia oppure svolgono quanto meno attività commerciali o di distribuzione, mentre i fattori di attrattività giudicati negativamente (complessità delle relazioni industriali e della legislazione del lavoro, farraginosità della pubblica amministrazione) sono in genere indicati da imprese industriali che hanno una presenza relativa in Italia (sono presenti con attività commerciali o reti distributive) oppure da imprese che non hanno investito nel nostro paese.

Questo risultato può essere spiegato attraverso il meccanismo della reputazione percepita. Gli investitori internazionali si trovano a sostenere elevati costi di informazione, per la raccolta ed il vaglio di dati, analisi conoscitive ed opinioni qualificate sulle alternative localizzative, al fine di ridurre rischi ed incertezze che derivano dall'operare in contesti non familiari. Spesso gli investitori economizzano su tali costi, si affidano alla reputazione percepita per i singoli paesi ed escludono dal novero delle possibilità localizzative le aree che godono di una cattiva immagine presso la comunità degli affari. Tale meccanismo è fondato sull'accumulazione storica di passati vantaggi competitivi, ha natura

inerziale e non sempre è allineato allo stato e alla dinamica attuale dell'economia di un paese o di un'area.

4 Innovazione e città

Questo capitolo affronta il tema dell'innovazione, in quanto componente essenziale della competitività, e la sua presenza nelle politiche territoriali. L'innovazione è qui intesa come capacità del territorio di stimolare e produrre innovazione tecnologica, di processo o di prodotto. L'attenzione è rivolta all'incrocio fra l' innovazione tecnologica e produttiva o di processo, legata al mondo della ricerca scientifica applicata o aziendale, e le caratteristiche dei luoghi in cui la stessa si genera.

La prima parte di analisi e definizione del contesto in questo caso è volta a chiarire alcuni aspetti e incongruenze derivanti dalla separazione delle politiche per l'innovazione dalle più generali politiche per lo sviluppo economico, nonché dalla trasposizione delle teorie sull'innovazione nei distretti alle città. Le teorie che evidenziano la dimensione territoriale delle politiche per l'innovazione sono infatti legate agli studi sui distretti, basati ancora una volta sugli studi di Krugman e Porter, a cui si aggiunge il fondamentale contributo di Storper. Ma è con il riconoscimento dell'importanza dei fattori relazionali e cognitivi nel processo di produzione di innovazione che alle città, proprio in quanto luoghi che facilitano lo scambio e le relazioni, viene attribuito il ruolo di luoghi di innovazione.

Il capitolo prosegue poi con un'analisi delle politiche comunitarie. A differenza della competitività, il tema dell'innovazione è esplicito sin dai primi passi, e la difficoltà è invece è nella individuazione della componente territoriale o urbana, intesa non semplicemente come definizione geografica delle aree di applicabilità delle politiche per l'innovazione, bensì della componente che mira a migliorare determinate caratteristiche proprie del territorio.

4.1 La dimensione territoriale dell'innovazione

Se in passato il ruolo dell'innovazione tecnologica veniva enfatizzato soprattutto per quanto riguarda la competitività dei sistemi nazionali, recentemente sia la

letteratura scientifica che le politiche di sviluppo economico si sono focalizzate maggiormente sulla sua rilevanza alla scala regionale e locale.
La domanda, che ci si pone è se e come la città sia legata all'innovazione. La prima considerazione è che il mercato, nelle città, funziona meglio, e la città offre risorse necessarie per l'innovazione. Insomma, la città facilita l'implementazione dei processi di innovazione, ma la città genera direttamente innovazione[13], e le politiche urbane possono anche essere politiche a favore dell'innovazione?
E' necessario, prima di affrontare l'analisi delle politiche e della loro rilevanza territoriale, fare alcune considerazione sull'idea di politiche per l'innovazione come categoria a se stante, e sul ruolo degli attori coinvolti. La conoscenza e l'innovazione tecnologica costituiscono secondo un'opinione ormai ampiamente condivisa, il principale *assett* competitivo non solo per le imprese, ma anche per i sistemi territoriali. Tuttavia, non bisogna dimenticare che i principali autori dell'innovazione tecnologica, di processo o di prodotto, sono le imprese. Le imprese generano innovazione anche, o meglio spesso, in totale assenza di interventi del settore pubblico. La loro motivazione principale, piaccia o no, è il profitto. Del resto, come vedremo in seguito, le politiche sono nate per supportare dei processi endogeni, già avviati quindi dalle imprese. In un economia di mercato, il ruolo del settore pubblico dovrebbe essere quello di creare le condizioni affinché le imprese possano innovare e crescere[14]. Questo, non solo in Italia, viene spesso dimenticato dai policy maker.

4.1.1 I distretti

Uno dei fenomeni più spesso osservati nell'analisi della territorializzazione dei sistemi economici e produttivi, è la forte concentrazione spaziale delle attività

[13] Il mio lavoro, come già specificato nell'introduzione, non rivolge l'attenzione alle componenti innovative delle economie informali e creative, se non in misura marginale, mentre in questi settori si può rilevare invece un'innovazione che è legata in modo molto più diretto dell'ambiente urbano
[14] Webber, C (2008) Innovation, Science and the city, London: Centre for Cities

ad alto contenuto tecnologico. Per identificare queste aree di concentrazione, sono stati coniati e utilizzati diversi termini, come ad esempio "distretto tecnologico" o "cluster tecnologico".

Il termine "cluster" è entrato nel linguaggio accademico attraverso le teorie sulle economie di agglomerazione sviluppate nei già citati lavori di Krugman (1991) e di Porter (1998). La presenza di economie di agglomerazione può rendere un territorio particolarmente attrattivo e spingere le imprese a localizzarsi in determinate località man mano che la concentrazione di attività economiche aumenta, dato che si rafforzano i vantaggi localizzativi nell'area. Secondo Porter (1998, p. 78),

> "*clusters are geographic concentrations of interconnected companies and institutions in a particular field. Clusters encompass an array of linked industries and other entities important to competition*"[15].

Nella definizione di Porter si cerca dunque di sottolineare i vantaggi, derivanti dalla prossimità geografica, nell'utilizzo di input specializzati (componenti, macchine, servizi), messi a disposizione da fornitori localizzati nel cluster; l'approvvigionamento locale può essere più vantaggioso dal momento che si riducono i costi di transazione, e aumentano gli scambi mercantili fondati sulla reputazione basati principalmente su rapporti di fiducia. Il concetto di cluster definito da Porter comprende quindi sia l'estensione "verticale" delle attività, cioè verso i canali di distribuzione e i clienti, che l'estensione "laterale", cioè verso quelle imprese legate al cluster da conoscenze, tecnologie e input comuni. In questa definizione di cluster l'accento viene posto principalmente sui meccanismi localizzativi e sugli scambi di beni; altri studi sui cluster tecnologici mettono in luce gli scambi di conoscenza che avvengono a livello locale e gli effetti economici prodotti dagli *spillover* cognitivi, la cui diffusione viene

[15]Traduzione: I distretti sono concentrazioni geografiche di aziende e istituzioni, di un determinato settore, fra loro interconnesse. I distretti comprendono una varietà di industrie ed altri attori importanti per la competitività"

garantita dalla mobilità delle risorse umane, dalla creazione di imprese spin-off, da rapporti informali tra gli operatori del sistema territoriale.

Cooke e Huggins (2001), nei loro lavori sul distretto tecnologico di Cambridge, avvallano e allo stesso tempo contestano la definizione di Porter, che fondamentalmente ha natura statica, evidenziando la natura dinamica dei cluster tecnologici e dei processi che li caratterizzano: identità e visione futura condivisa, turbolenza e cambiamenti dovuti alla continua creazione di spin-off, rapporto con le istituzioni. Spesso infatti cluster già costituitisi spontaneamente sono all'origine del disegno di politiche. I due autori tentano di enfatizzare questa componente dinamica insita nel concetto di cluster tecnologico e propongono la seguente definizione: "*imprese geograficamente vicine connesse da relazioni verticali e orizzontali, comprese infrastrutture localizzate di supporto alle stesse, che condividono una visione evolutiva della crescita economica, basata sulla competizione e sulla cooperazione in uno specifico segmento di mercato*". Si evidenzia così che in un cluster spesso si manifestano un'identità e una visione del futuro ampiamente condivise: esso è infatti caratterizzato da un sistema di relazioni verticali e orizzontali tra imprese, in cui coesistono rapporti formali o informali; esso sviluppa inoltre localmente strutture di governance che forniscono servizi comuni, come ad esempio specifiche forme di finanziamento di nuove iniziative imprenditoriali.

Questa definizione pone dunque l'accento, più che sugli aspetti cognitivi, sulle dinamiche di cooperazione e sulle capacità relazionali degli attori del cluster, condizione di partenza necessaria per la circolazione di conoscenza.

Anche Storper (1997) evidenzia il superamento di una concezione di distretto basata sui semplici scambi input-output (transazionali) e individua nelle convenzioni e nelle relazioni, basate su fondamenti cognitivi, culturali, psicologici e sociologici, gli elementi cardine e di vantaggio della concentrazione geografica delle imprese. Il distretto tecnologico si presenta quindi come un ambiente costituito da rilevanti componenti relazionali, che condizionano la produzione e la diffusione delle nuove conoscenze e tecnologie.

4.1.2 Le città

Per decenni si è coltivata l'idea che lo sviluppo delle tecnologie e dei trasporti avrebbe reso inutili le città. Il telelavoro sembrava il futuro per tutti gli addetti al settore terziario e servizi. Le distanze sarebbero diventate irrilevanti. Questo si è in parte avverato, ma con modalità assolutamente diverse da quelle prospettate. Le distanze sono diventate un ostacolo quasi inesistente per il trasporto delle merci, e questo ha sconvolto il mondo della produzione industriale. I tassi di urbanizzazione nel mondo sono in crescita esponenziale, e l'economia della conoscenza e dei servizi è legata a filo doppio alle città, all'interazione reale fra individui, allo scambio di opinioni ed esperienze, alle economie di scala che la città offre. La presenza di università e quindi di capacitò di ricerca o di un mercato del lavoro più dinamico, sono caratteristiche apparentemente intrinseche, ma non più così scontate, che favoriscono la concentrazione di capitale umano. La disponibilità di risorse umane non solo qualificate, ma anche reattive e proattive, permette invece alle aziende di reagire più velocemente ai cambiamenti di mercato, innovando processi e prodotti. L'interazione personale, la fiducia e lo scambio di informazioni complesse sono particolarmente importanti per un'economia basata sulla conoscenza e sui servizi. Anche in questo caso, email, fax, voip e tutte le nuove forme di comunicazione che emergono di anno in anno, hanno ampliato la possibilità di trasferire dati e informazioni, ma non sono riuscite a sostituire l'importanza del contatto diretto nella trasmissione della conoscenza e dei saperi complessi fra attori economici di diversi settori, un campo di ricerca legato all'innovazione di cui molti, a partire da Jane Jacobs e fino a Krugmann e Porter, si sono occupati, concentrandosi però sulla maggiore o minore influenza di concentrazione di settore (specializzazione) rispetto alla concentrazione di diversità, ma sempre sottintendendo che lo *sticky* knowledge (Von Hipple 1994) ha bisogno di contatto diretto e frequenti interazioni. La città offre quindi tre benefici complementari, importanti sia per le imprese che per gli individui: prossimità, densità, differenziazione della domanda e

dell'offerta, e quindi opportunità. Il tema dei trasporti è sempre presente, ma la caratteristica apprezzata è sempre più una efficiente connettività di lungo raggio: aeroporti internazionali, ferrovie ad alta velocità/capacità.

Prossimità e densità, legate ai legami non materiali, sembrano avere particolare influenza sull'innovazione. Le statistiche sui brevetti negli Stati Uniti indicano una maggiore frequenza di legame fra brevetti all'interno dello stesso distretto o regione, dando un forte impulso all'evidenza che lo *spillover* tecnologico continua ad essere fortemente localizzato. Studi ulteriori hanno evidenziato una forte concentrazione geografica delle attività innovative, e la maggiore importanza dello *spillover* tecnologico per la creazione spontanea di distretti ad alto contenuto innovativo rispetto all'influenza sugli stessi della concentrazione produttiva. La letteratura che lega le città all'innovazione è più vasta, e con radici più profonde, e le tradizionali teorie sulle città e sulla geografia economica prima, e la nuove geografia economica in seguito[16] hanno da tempo fornito valide spiegazioni alla concentrazione di attività economiche in città, e all'influenza della città sulla produttività delle aziende.

Le diverse interpretazioni si possono raggruppare sotto due ampie prospettive riguardanti l'innovazione urbana: i poli urbani e le reti locali. Si tratta di due modelli di innovazione complementari, che mettono rispettivamente in maggior evidenza aspetti diversi dell'economia urbana: l'approccio basato sui poli urbani si focalizza su risorse, mercato e and business networks, mentre l'approccio legato alle reti locali enfatizza il ruolo di istituzioni, conoscenza e collaborazione pubblico-privato. Le implicazioni per le politiche sono ovviamente differenti, se il primo modello si può considerare più legato alla competitività urbana e ai fattori che la caratterizzano, e il secondo invece ai processi che portano alla creazione dell'innovazione, dato il contesto urbano di per sé favorevole. La differenza fra città in cui l'innovazione e più o meno presente nell'economia urbana si basa infatti anche sulla capacità delle amministrazioni locali di fornire

[16] ad esempio Amin, A. and Thrift, N. (1994) 'Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy.' in 'Urban Management.'

servizi, e dei veicolare in maniera efficace e non ridondante il trasferimento di conoscenze. Sempre più spesso le indagini evidenziano infatti l'esistenza di un numero sproporzionato di attori pubblici e semi-pubblici che offrono servizi simili alle aziende, creando dispersione, confusione, e spesso rinuncia, soprattutto fra le PMI, all'accesso agli strumenti di sostegno all'innovazione. Sulla creazione di reti per migliorare l'interazione fra gli attori si basano, come vedremo, molti degli obiettivi posti dal QSN per favorire la ricerca e l'innovazione, con il paradossale rischio di corto circuito dovuto ad "eccesso di interconnettività".

4.2 Innovazione e territorio nelle politiche europee

Il percorso delle politiche per l'innovazione legate al territorio all'interno dei fondi strutturali segue con buona approssimazione lo sviluppo delle teorie sul rapporto fra innovazione e territorio, ed è inizialmente legato alle politiche di sostegno allo sviluppo economico. L'impostazione delle politiche di sostegno all'innovazione, nel primo ciclo di fondi strutturali, si basa sull'idea che il processo di trasferimento dell'innovazione (intesa principalmente come innovazione tecnologica), avvenga attraverso un processo lineare di passaggi successivi dai laboratori di ricerca scientifica alle aziende, che applicano i risultati della ricerca ai prodotti, rendendoli più competitivi e quindi dando un impulso positivo che produce beneficio diffuso sul tessuto economico. Con questi presupposti, le politiche si concentrano sul sostegno dei settori di ricerca scientifica ritenuti primari, e sul processo di trasferimento dei risultati della ricerca alle imprese.

Già nelle politiche del secondo ciclo si fa strada il riconoscimento della non linearità e della intrinseca complessità del processo innovativo, in cui sono numerose le reiterazioni e gli scambi di conoscenza bidirezionali fra impresa e ricerca. Viene riconosciuta anche l'esistenza e l'importanza del contesto territoriale in cui avviene tale processo, e il fatto che la creazione e la diffusione della conoscenza siano molto maggiori laddove esistano solide reti relazionali

fra gli attori. Prende così corpo il concetto di sistemi di innovazione, siano essi nazionali, regionali o settoriali (i distretti). Le politiche puntano quindi al miglioramento del flusso di informazioni fra i due estremi della catena, ma anche fra i punti intermedi, rivolgendo quindi l'attenzione non solo alla ricerca, ma anche alla commercializzazione, adozione e implementazione delle tecnologie.

La questione urbana sembra incrociare la ricerca e l'innovazione anche nel V Programma Quadro (1998-2002). Tuttavia essa è presente principalmente nelle azioni chiave "Mobilità sostenibile e intermodalità" e "*City of tomorrow and cultural heritage*" (Città del domani e patrimonio culturale), che mirano a fornire agli stakeholders locali gli strumenti e le conoscenze necessarie per promuovere uno sviluppo urbano sostenibile. Si tratta quindi di applicazione di ricerca prodotta in altri campi, non di stimolare la ricerca e l'innovazione sul territorio urbano.

Un ulteriore cambio di paradigma, auspicato nel terzo ciclo di fondi strutturali (2000- 2006 da poco concluso), avviene con il riconoscimento dei benefici di una azione sinergica e coordinata fra i diversi settori delle politiche, e si cerca di porre l'innovazione al centro delle politiche stesse in tutti i settori. La dimensione territoriale entra così in gioco, seppure limitata nella sua operatività dal framework di attuazione fortemente legato all'idea di agenzie dedicate all'innovazione.

Vengono così inclusi nei FSE:

> "*promoting innovation and adaptability in work organisation, developing entrepreneurship and conditions facilitating job creation and enhancing skills and boosting human potential in research, science and technology*" [17]

Mentre negli interventi finanziabili attraverso il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale per esempio, vengono inclusi interventi quali:

[17] traduzione

"*financing the transfer of technology, including in particular the collection and dissemination of information, common organisation between enterprises and research establishments and financing the implementation of innovation in enterprises" [and supporting RTD] "with a view to promoting the introduction of new technologies and innovation and the strengthening of research and technological development capacities contributing to regional development*" (CEC, 2000, p.134).

L'intenzione diventa quella di agire su tre aree strategiche:

- Economie regionali basate sull'innovazione e sulla conoscenza: ridurre il ritardo tecnologico delle regioni svantaggiate, promuovendo rapporti fra istituzioni e ricerca

  "*It is a matter of establishing an environmental and a regional institutional framework which will promote, by reinforcing human capital, the creation, dissemination and integration of knowledge within the productive fabric as a principle source of innovation and competitive advantage*" (CEC, 2001, p.7).
- e-EuropeRegio: information society a servizio dello sviluppo regionale. Mira a ridurre il rischio che il rapido sviluppo delle ICT possa ulteriormente aggravare le disparità regionali, creandone addirittura di nuove, legate alla differente accessibilità ai servizi
- Identità regionale e sviluppo sostenibile: promuovere coesione e competitività attraverso un approccio integrato ad economia, ambiente, cultura.

Le politiche per la ricerca e lo sviluppo si moltiplicano in questi anni, in seguito al Consiglio degli Stati Membri tenutosi a Barcellona nel 2002, in cui si pone l'obiettivo di aumentare di oltre il 50% la spesa in ricerca e sviluppo portandola dal 1,9% al 3% del PIL. In particolare, la Commissione adotta tre iniziative che riconoscono il ruolo importante degli attori locali e regionali nell'innovazione, fra cui l'Action plan "*Investing in research: an action plan for Europe*", che delinea i passi da intraprendere per dotare l'Europa di una solida base di ricerca pubblica, e per renderla più attraente per gli investitori privati nel campo della

ricerca e dell'innovazione. Il Rapporto "*Creating an Innovative Europe*" invece fa il punto della situazione, e propone una ricetta per stimolare la performance dell'Europa in ricerca e innovazione, basata su una combinazione di mercato per l'innovazione e per i servizi, di risorse dedicate, di nuove strutture finanziarie e di mobilità delle risorse umane, dei fondi e delle organizzazioni. Riconosce in maniera esplicita il ruolo dei governi regionali e locali nel sostenere l'innovazione, in particolare l'innovazione all'interno delle PMI.
Nel VI Programma Quadro (2002-2006) le città rientrano in due Priorità tematiche: "Sustainable Surface Transport" e "Global change and Ecosystems". I fondi sono ancora una volta limitati, e indirizzati alla diffusione delle conoscenze ottenute attraverso la ricerca applicata alla sostenibilità urbana e alla ricerca applicata nel campo dell'energia e dei trasporti.

4.2.1 Città e innovazione nelle politiche comunitarie 2007-2013

La nuova famiglia di politiche comunitarie per il periodo 2007-2013 si dichiara fortemente orientata al sostegno dell'innovazione, in tutte le sue accezioni.
Consolidata la dimensione territoriale e regionale dell'innovazione, il collegamento fra aree urbane e innovazione è meglio rappresentato negli indirizzi strategici, ma ancora una volta con un focus all'applicazione di tecnologie innovative o dei risultati della ricerca ai temi urbani, e meno invece al supporto della creazione di innovazione basata su caratteristiche specifiche delle aree urbane.
Nel VII Programma Quadro[18] le tematiche urbane sono presenti in cinque degli otto sottogruppi del programma specifico "Cooperazione" , finalizzato al sostegno della cooperazione transnazionale fra università, industrie, centri di ricerca e pubbliche amministrazioni, ed in particolare nelle priorità ICT, Energia, Ambiente, Trasporti e "Scienze socioeconomiche e scienze umane".

[18] Decision No 1982/2006/EC

E' in quest'ultimo gruppo che i temi più si avvicinano alla dimensione urbana intesa come luogo di produzione dell'innovazione. In particolare,

- nell'ambito dell'attività "Crescita, occupazione e competitività in una società della conoscenza":

  Le attività di ricerca comprenderanno i seguenti aspetti:
  – evoluzione del ruolo della conoscenza nell'economia, compreso il ruolo dei vari tipi conoscenze e competenze su scala globale, formale e informale, istruzione e formazione continua e investimenti immateriali;
  – strutture economiche, cambiamenti strutturali compresi gli aspetti legati al territorio quali la regionalizzazione e l'internazionalizzazione e aspetti legati alla produttività, compreso il ruolo del settore dei servizi, della finanza, della demografia, della domanda e dei processi di cambiamento a lungo termine;
  – questioni di ordine istituzionale e politico, compresa la politica macroeconomica, i mercati del lavoro, regimi di assistenza sociale e sanitaria, nazionale e regionale, i contesti istituzionali e la coerenza e il coordinamento tra le politiche

- nell'ambito dell'attività "Associare obiettivi economici, sociali e ambientali in una prospettiva europea"

  La ricerca nell'ambito di questa attività affronterà due argomenti interdipendenti:
  – la verifica di come i modelli socioeconomici europei ed extraeuropei sono riusciti a conciliare gli obiettivi citati, le condizioni alle quali ciò è avvenuto, compreso il ruolo svolto dal dialogo, dai patti sociali, dalla trasformazione settoriale, dai cambiamenti istituzionali e dalla capacità di affrontare le nuove sfide;
  – la coesione economica tra regioni e sviluppo urbano e regionale nel contesto dell'UE allargata; la coesione sociale .. omissis…

Quando si affronteranno questi argomenti sarà necessario valutare:
– l'esistenza di compromessi o di sinergie tra gli obiettivi economici, sociali e ambientali nel contesto mondiale; (...omissis…)
– gli aspetti legati al territorio, compresa la pianificazione urbana, il ruolo delle città delle metropoli e delle zone di concentrazione urbana, nonché le relative questioni di governance;
– gli aspetti culturali e l'impatto socioeconomico delle politiche e della legislazione europee.

Le città sono chiamate in causa anche nei finanziamenti legati all'innovazione e rivolti alle PMI, ma ancora una volta in modo generico, semplicemente in quanto luogo di concentrazione di attività, e di naturale aggregazione e scambio.
Le politiche sembrano insomma far conto sulle caratteristiche delle città, e sul loro riconosciuto effetto catalizzatore, come fattore già presente da sfruttare per stimolare l'innovazione, ma non portano ulteriori strumenti per accrescere queste qualità dell'ambiente urbano.

4.3 Le azioni per l'innovazione e le città in Italia

4.3.1 La programmazione regionale

Le politiche dell'innovazione dalle regioni italiane hanno combinato nell'ultimo decennio visioni e pratiche dell'innovazione tecnologica e delle politiche territoriali. Il riferimento a distretti, a sistemi produttivi locali e simil-distrettuali ed a sistemi regionali di innovazione è diffuso. Numerose sono le leggi regionali *ad hoc* emanate in questi anni, che costituiscono in alcuni casi (Piemonte ad esempio) il pilastro portante delle politiche per l'innovazione, soprattutto nella nuova programmazione.
Non emergono invece né la "città", né i maggiori centri urbani o metropolitani, pur se inevitabilmente coinvolti dagli interventi regionali o di distretti; in parte

perché esclusi dai regolamenti dell'Obiettivo 2 nella precedente programmazione. Manca insomma un'esplicita tematizzazione del ruolo dei centri urbani maggiori all'interno dei sistemi regionali di innovazione. Se questo era prevedibile nella programmazione 2000-2006, poco attenta in generale la tema delle città, lo è molto meno per la *Priorità 2 Promozione, valorizzazione e diffusione della Ricerca e dell'innovazione per la competitività* del QSN 2007-2013. La parola città non compare neanche una volta nel testo, mentre sono frequenti generici rimandi al "territorio", che a seconda dei paragrafi, e della maggiore o minore specificità delle indicazioni, assume connotati molto diversi. Negli enunciati generici sulle potenzialità e sulle qualità, il territorio sembra essere quasi identificabile con un milieu, un distretto, un luogo con una identità produttiva e un bagaglio di conoscenza che può generare innovazione. Ma quando poi dagli enunciati generali si passa alle indicazioni specifiche su come dovranno essere costruiti i POR, la territorializzazione ricade molto frequentemente nella generica suddivisione delle Regioni in due grandi e generici gruppi: Centro Nord e Sud, o Mezzogiorno, a seconda delle pagine.

Tre modelli (parzialmente sovrapposti) di approccio alle politiche per l'innovazione possono essere individuati nei POR, sia nella programmazione 2000-2006 che in quella 2007-2013: un visione lineare dell'innovazione, che insiste su incentivi alle imprese e sul miglioramento del funzionamento dei "mercati" dell'innovazione; una visione processuale dell'innovazione che cerca di favorire la formazione di competenze radicate nei luoghi; infine, la declinazione di "forze locali" che privilegia interventi in grado di stimolare "relazioni generative" di innovazione (ovvero crescita delle capacità interne).

La parte finanziariamente più consistente delle misure, presente nella maggior parte dei programmi regionali, riguarda il primo modello degli approcci lineari all'innovazione. L'obiettivo di rafforzare il "sistema regionale di innovazione" ricorre in vari documenti regionali, ma si traduce in misure impostate prevalentemente sul secondo modello (centri di ricerca, trasferimento tecnologico, incubatori, reti telematiche…). Infine, sono presenti nella programmazione 2000-2006, seppur scarsamente diffusi, gli approcci sistemici

orientati a distretti, sistemi produttivi e filiere localizzate, che comprendono interventi infrastrutturali, promozione all'estero, riorganizzazione delle attività, supporto all'internazionalizzazione. Questi aspetti vengono invece messi in evidenza nella programmazione 2007-2013, attraverso diversi obiettivi specifici della priorità 2, che però non sempre ritrovano adeguata risposta nei POR, come vedremo in seguito nella breve analisi delle quattro regioni campione: Lazio, Piemonte, Toscana e Veneto.

Le potenzialità di crescita produttiva dei distretti e crescita creativa delle città nel caso italiano sono in realtà frequentemente intrecciate, e possono essere meglio combinate anche nella impostazione delle politiche, se si considera una potenzialità particolare dell'armatura urbana sul territorio italiano. Nelle città più dinamiche e a maggiore presenza distrettuale (Milano, Bologna, Firenze, ma anche Vicenza, Verona, Ancona, Torino, Napoli) sono infatti presenti sia sistemi dell'alta tecnologia e dell'alta cultura, che funzioni urbane pregiate, fattori locali simili a quelli distrettuali, giacimenti storico-culturali, tradizioni di artigianato artistico, funzioni turistiche. Questa combinazione potrebbe avere un valore orientativo sugli investimenti ed influenzare le scelte localizzative internazionali. Tuttavia, come dimostrano i dati e le conclusioni tratte nel paragrafo sugli IDE unite ad una lettura della stampa internazionale più recente, in particolare riguardo alla percezione del rischio, alla instabilità e alla scarsa trasparenza ed efficienza amministrativa, di fatto annullano queste potenzialità.

Una conclusione provvisoria riguarda la generale la mancanza di relazione fra politiche urbane e politiche per l'innovazione, tanto più in presenza di cluster produttivi urbani che si rafforzano anche quando non sono riconosciuti. Una più stretta relazione tra politiche urbane e politiche di innovazione favorirebbe l'attrazione di imprese innovative, da un lato; ma anche l'avvio di rigenerazione urbana, sia con risvolti materiali (nelle aree ex industriali), sia tramite la creazione di nuovi impieghi e qualificazioni della forza lavoro.

Bellandi (2006) osserva che, per lo meno per politiche come quelle per l'innovazione, il territorio a cui ci si riferisce è uno spazio organizzato dall'attività degli attori, non solo o non tanto uno spazio fisico con dei confini

delimitati dall'operare di incentivi pubblici. Si può quindi considerare che esistono strutture di politica che coinvolgono i territori (governance locale) ed esistono politiche per l'innovazione specificatamente tagliate su alcuni territori. Il caso dei distretti è l'esempio più definito, ma esiste una serie di interventi rivolti all'innovazione che in qualche modo coinvolge i territori, soprattutto mediante l'elaborazione di schemi di partecipazione all'ideazione degli interventi o all'attuazione degli stessi.

Gli interventi di politica per l'innovazione adottati nelle varie regioni italiane evidenziando i due aspetti sopra ricordati: da un lato, si cerca di evidenziare il modo in cui il territorio entra nella politica per l'innovazione (ovvero se esistono target territoriali negli interventi adottati) e dall'altro si cercano di individuare le strutture politiche, ovvero l'architettura degli interventi in termini di soggetti attuatori, soggetti beneficiari e destinatari dell'intervento. Particolare attenzione è rivolta all'individuazione di schemi di intervento che prevedano il coinvolgimento dei beneficiari dello stesso, l'utilizzo di strumenti di programmazione negoziata o comunque la capacità di mobilitare gli attori locali in ottica sistemica.

L'indagine sulle quattro regioni campione ha evidenziato situazioni molto diverse, che dipendono in gran parte dalla presenza di un'eredità industriale, dalla presenza di grande o piccola impresa, dai caratteri della integrazione territoriale dei sistemi produttivi. La pertinenza dei Docup rispetto alla fase di cambiamento è maggiore dove il passato manifatturiero è più forte e più forte la deindustrializzazione; inferiore invece la capacità di intercettare i nuovi sviluppi tecnologici, e in particolare i sistemi regionali dell'innovazione.

Lazio

Nel Lazio, l'investimento nella innovazione tecnologica nel periodo 2000-2006 è stato modesto e disorganico (su questo ha pesato, probabilmente, anche il lungo tempo impiegato per definire il Piano Regionale dell'Innovazione Tecnologica). In prevalenza, i sostegni alle imprese hanno la ben nota forma di incentivo. Anche nelle aree di concentrazione di imprese, le iniziative si limitano all'aiuto alle PMI (marketing, ampliamento, ecc.). Fanno eccezione la

realizzazione di parchi tecnologici e l'incubatore di impresa hi-tech, tutti peraltro gravitanti nell'area romana. Paradossalmente, non sembra esserci in questa scelta alcuna attenzione esplicita all'apporto positivo della dimensione urbana per queste realtà di sviluppo e innovazione. Il POR FESR 2007-2013 rimanda per l'attuazione ai "Programmi per lo sviluppo economico e la competitività" di cui all'art.64 della legge regionale del 28/12/2006 n.27, definendo comunque tre obiettivi operativi e relative attività. La territorializzazione ignora completamente la dimensione urbana, e fa riferimento a distretti, filiere, sistemi produttivi locali e consorzi. Le categorie di spesa previste sono ancora basate sul tradizionale approccio di "sostegno alle PMI" e poco ad un approccio sistemico.

Piemonte

Nel periodo 2000- 2006 il sostegno alla internazionalizzazione in Piemonte si è risolto in parte nella consueta promozione commerciale (fiere, mercati..). Le misure appena meno ovvie (per esempio, e-procurement, diffusione dell'ICT, ecc.) hanno registrato performance mediamente basse. Ciononostante, i fondi strutturali, pur supportando tutta la varietà di iniziative, hanno saputo coniugare sostegno alle imprese e rinnovo urbano: attrazione di capitale (ITP), incentivi agli spin-off e start-up; interventi diretti di bonifica dei siti; riqualificazione e upgrading delle aree industriali esistenti verso modelli più ambientalmente sostenibili; offerta di attrezzature e servizi tecnologici nei poli integrati di sviluppo, nei parchi scientifici e nei distretti tecnologici. Queste operazioni sono state non di rado parte di iniziative di rinnovo urbano di ampio respiro. Il POR FESR 2007-2013 del Piemonte individua come primo asse strategico la Innovazione e transizione produttiva, che si concentra quasi esclusivamente sul potenziamento dell'integrazione fra ricerca (fatta dai centri specializzati e dalle università) e impresa, soprattutto medio-piccola. Il problema, in Piemonte, sembra il divario fra l'ottimo livello del bagaglio cognitivo e l'altissimo potenziale del settore della ricerca, e l'incapacità del tessuto economico di "assorbire", di mettere a frutto tali risorse. Le attività proposte sono sette, divise in tre obiettivi specifici, e i beneficiari di 6 azioni su

sette sono le PMI. Spicca l'assenza di misure, che corrispondano alle priorità di intervento del regolamento FESR che riguardano la *Promozione dell'imprenditorialità (sfruttamento economico di nuove idee e creazione di nuove imprese)* e di *Nuovi strumenti di ingegneria finanziaria e incubatori per lo sviluppo dell'economia della conoscenza*, rimandando per questi ultimi ad una futura attivazione dell'iniziativa comunitaria JEREMIE.

Toscana

La Regione Toscana nel periodo 2000-2006 ha promosso innovazione tecnologica attraverso la costituzione di reti di cooperazione fra imprese e altre istituzioni impegnate nella produzione e trasferimento di innovazione, basandosi sugli attori principali del territorio regionale quali i sistemi di produzione tradizionali e le aree rurali agroindustriali, e tentando un recupero nelle aree a declino industriale e nei tre poli universitari regionali. Anche per il periodo 2007-2013, il DAR propone una struttura varia e articolata, ma con gli stessi principi guida, con l' *Asse I – Ricerca, Sviluppo e Trasferimento Tecnologico, Innovazione e Imprenditorialità* che include: 1.1 - Sostegno alla realizzazione di progetti di ricerca industriale congiunti tra gruppi di imprese, università e centri di ricerca; 1.2.- Sostegno alla qualificazione del sistema del trasferimento diretto a favorire processi di innovazione nel sistema delle imprese; 1.3 - Sostegno a programmi di investimento delle imprese per l'innovazione, anche nei settori del terziario e dei servizi, inclusi gli incentivi per l'acquisizione dei servizi qualificati; 1.4 - Sostegno allo spin off, alla creazione, alla crescita e sviluppo delle imprese, attraverso strumenti di ingegneria finanziaria, ed incluse le attività di supporto per i servizi di carattere strategico finalizzati all'innovazione; 1.5 - Sostegno a programmi integrati di investimento per ricerca industriale e innovazione diretti a favorire processi di aggregazione delle imprese, attraverso forme di alleanza strategica su specifici progetti, la creazione di reti e altre forme di cooperazione; 1.6. - Aiuti alle imprese per RST nelle tecnologie chiave abilitanti e nei settori ad alta tecnologia. Anche in questo caso prevale la modalità "aiuto alle imprese", ma il tipo di attività e gli obiettivi di medio lungo termine sono molto più definiti, con la definizione del

tipo di ricerca che può essere finanziata, o del tipo di investimento in innovazione che invece non lo è. La strategia di fondo, far crescere le capacità e il bagaglio di conoscenze sul territorio, permea a fondo il documento e sembra vincente.

Veneto

L'elemento distintivo del Docup Veneto 2000-2006 è l'attenzione alle componenti più deboli del territorio regionale, attraverso l'individuazione macro-aree *periferiche* "omogenee", costituite prevalentemente da piccoli comuni dove sarebbe necessaria una forte azione di animazione economica e, soprattutto di servizio alle imprese locali per sostenere la diffusione della piccola media impresa, con la parziale eccezione della conversione delle attività e spazi industriali a Marghera, e la crisi dei settori della pesca, della portualità e del turismo nella zona di Chioggia, o la riconversione di alcune aree industriali a Rovigo. Tuttavia, l'orientamento a unificare queste aree in un macro gruppo, con caratteristiche territoriali molto diverse, conduce a proporre strumenti per la diffusione della innovazione in misura poco specifica. Il POR FESR 2007-2013, affiancato dalla Legge regionale "*Norme per la promozione ed il coordinamento della ricerca scientifica dello sviluppo economico e dell'innovazione nel sistema produttivo regionale*" n. 9/2007 che prevede la redazione di un Piano Strategico Regionale per la Ricerca, lo Sviluppo Tecnologico e l'Innovazione di durata triennale, è molto simile a quello di altre regioni per quel che riguarda la linea di attività *1.1 Ricerca, Sviluppo e Innovazione* con le sue sottoazioni per le attività di ricerca, processi e reti di innovazione, processi di trasferimento tecnologico e allo sviluppo di strutture di ricerca interne alle imprese, servizi di consulenza esterna a sostegno delle PMI finalizzati al processo evolutivo aziendale e alla continuità di impresa. Si distingue invece per l'attenzione specifica agli strumenti di ingegneria finanziaria necessari per uno sviluppo endogeno, e quindi duraturo, di capacità e prodotti innovativi nel tessuto imprenditoriale locale, fortemente caratterizzato dalle dimensioni ridotte,ma anche da una forte propensione all'investimento. Si tratta di un buon esempio, a mio avviso, di interpretazione

delle reali necessità degli attori economici locali, di un approccio imprenditoriale dell'attore pubblico

Riflessioni conclusive

Negli ultimi decenni, in cui le città principalmente nord americane ed europee attraversano crisi e trasformazioni, e in cui l'urbanizzazione nei paesi in via di sviluppo cresce esponenzialmente, la competitività si profila come una delle caratteristiche necessarie per il rilancio, o per la sopravvivenza. Alcune città sono riuscite meglio di altre, negli ultimi decenni, a fronteggiare i cambiamenti economici e strutturali, e i fattori di successo vengono individuati nella leadership locale, ovvero in quella che poi sarà nota come governance, all'idea di competizione fra città si sostituisce l'idea di competitività e, ancor più di recente, di attrattività. Le città, o le regioni, non sono però aziende, e la competizione e la ricerca della competitività seguono percorsi diversi da quelli descritti dalla più diffusa e fiorente letteratura di stampo economico. Il mercato in cui le città si collocano è fortemente regolamentato ed influenzato da fattori esterni, e il ricambio fra i competitori è poco frequente. Le città inoltre, non chiudono, come le aziende, però affrontano comunque fasi di declino e stagnazione, e i processi di selezione, pur non avendo effetto immediato, possono alterare le strutture spaziali nel lungo periodo.

Gli incentivi a perseguire gli obiettivi della competitività, e i costi non solo economici ma anche sociali e politici che tali azioni possono portare, sono complessi da valutare. La crescita comporta infatti, maggiori oneri per i servizi da fornire ai cittadini, quasi sempre incremento del traffico e inquinamento. Pur dichiarando che la competitività non è, o non dovrebbe essere un gioco a somma zero, costi sociali e crescita delle disuguaglianze sociali possono essere tra gli effetti collaterali dei processi di abbassamento dei costi di produzione o di aumento della produttività che le aziende, o le città, competitive perseguono. La competizione fra città, o il perseguimento dell'obiettivo competitività, porta ovviamente anche dei benefici. Le stesse caratteristiche richieste per attrarre investimenti, quali trasparenza e velocità nel decision making, o la realizzazione

di infrastrutture, hanno infatti ripercussioni positive sulla qualità della vita dei cittadini.

Le Politiche Comunitarie, sia attraverso una forte retorica che attraverso lo strumento fondi, hanno profondamente influenzato anche il policy making nazionale. Rispetto al tema competitività, in un percorso temporale che parte dai primi fondi strutturali del 1988 per arrivare alla programmazione 2007-2013, recentemente avviata, l'attenzione si intensifica man mano, ed è evidente il passaggio da enunciati generali sullo sviluppo economico, alla successiva fase focalizzata sulla dimensione regionale e territoriale, con la dovuta differenziazione e contestualizzazione, fino all'esplicito riferimento e all'individuazione delle condizioni necessarie e quindi degli obiettivi da perseguire per aumentare la competitività.

In Italia lo spazio lasciato dalla mancanza di una politica nazionale definita, ha permesso il proliferare di numerosi programmi complessi che, affiancati alla pianificazione ordinaria, hanno interessato la quasi totalità del territorio nazionale. Queste nuove modalità operative hanno portato il quadro italiano all'avanguardia in termini di governance e buone pratiche di partnership fra settore pubblico e privato. La flessibilità dei programmi complessi ha inoltre permesso in alcuni casi il loro utilizzo come strumenti attuativi della programmazione comunitaria. Osservando le tipologie di interventi proposti su scala urbana, prevalentemente all'interno dei programmi complessi, e confrontandoli con i fattori di sostegno alla competitività definiti , emerge un approccio differente, ed una visione strategica delle città più completa, e complessa. Si può notare una generale tendenza delle politiche proposte dalle città nel sostenere un cambiamento del contesto di tipo qualitativo, mentre le politiche proposte e attuate dagli enti regionali e sovraregionali si orienta verso interventi sulla fisicità. L'incrocio di interventi delinea diversi scenari . Possiamo così ipotizzare che la combinazione di interventi sul tessuto urbano e nuove economie porti ad una festivalizzazione delle città, intese come luoghi di "consumo" di cultura, scambio di conoscenze, grandi eventi. Accompagnata invece ad una transizione economica meno innovativa invece, la rigenerazione

urbana può portare a città in cui lo scenario economico dominante è quello dettato dai grandi interventi immobiliari. Questa stessa transizione economica, se accompagnata da aumento di efficienza del sistema imprenditoriale, comporta uno scenario con pochi cambiamenti nel tessuto urbano, ma può comunque attrarre investimenti. L'ultimo degli scenari, ancora una volta poco legato alla dimensione della fisicità urbana, ma legato comunque alle componenti territoriali attraverso la conoscenza, delinea invece uno scenario di sviluppo tecnologico ed economie avanzate.

Una politica per la competitività dei sistemi urbani, seppur ancora una volta non esplicita, può essere ricostruita ricercando nei POR e nei DOCUP azioni volte a rafforzare le numerose caratteristiche che rendono un sistema urbano competitivo, ovvero individuando quali dei fattori di competitività sono più frequentemente oggetto degli enunciati delle politiche. Tentando una rilettura del raggruppamento proposto delle intenzioni dei Docup e POR rispetto ai fattori di competitività individuati come primari, emerge una ovvia grande dispersione e diffusione delle categorie di interventi sul territorio nazionale, ma anche alcune tendenze specifiche e differenze fra le regioni del nord e quelle del centro sud. Nello specifico si possono evidenziare le seguenti correlazioni:

- Connettività interna ed esterna, materiale ed immateriale: Gli interventi di connettività materiale interna e locale sono presenti in quasi tutte le Regioni, mentre l'attenzione sul potenziamento del trasporto intermodale e della connettività esterna transfrontaliera è presente sopratutto in Liguria e nelle regioni adriatiche, che puntano molto al potenziamento e rilancio delle infrastrutture portuali, in molti casi integrate nel tessuto urbano, e quindi di vitale importanza in termini economici che di qualità e vivibilità degli spazi urbani limitrofi. E' diffuso il potenziamento della connettività attraverso lo sviluppo e la diffusione della ICT e delle reti di comunicazione, lo sono un po' di meno la creazione di network fra città e reti informali. Il contatto con i mercati e ai sistemi di città è perseguito più frequentemente attraverso la partecipazione a fiere o azioni di promozione e marketing territoriale, che non hanno come obiettivo primario la costruzione di relazioni sistemiche.

- Forza lavoro qualificata: c'è una prevalenza di offerta di formazione indirizzata alle imprese. In alcuni casi emergono azioni rivolte al potenziamento dei poli universitari presenti sul territorio, e della loro integrazione con il tessuto produttivo. Nel caso della Sardegna è rilevante l'attenzione alla formazione del capitale umano interno alle amministrazioni e istituzioni locali, in particolare nel settore della Sanità.
- Governance, ovvero capacità strategica di mobilitare e implementare strategie di sviluppo a lungo termine: questo obiettivo non appare perseguito in maniera sistematica. Sono pochi infatti gli investimenti per la creazione di strutture che creino servizi sul territorio a lungo termine. Sono molto più frequenti le azioni temporanee di supporto, ad esempio per la durata dei bandi per accedere a finanziamento. E' singolare evidenziare come la programmazione comunitaria in Italia sia stata interpretata prevalentemente intervalli temporali biennali (cicli di bandi), mentre la stessa sia stata sfruttata in Inghilterra per avviare invece una programmazione a medio termine, continuativa sui 7 anni .
- Diversificazione economica: questa intenzione, se presente, è difficilmente rintracciabile. Si tende a rafforzare la base economica esistente, ma sono pochi gli stimoli alla diversificazione e l'emergere di nuovi settori. E' ancora molto forte, nel pensare comune, l'idea di distretto come concentrazione basata principalmente sulla comunanza del settore di attività, o sulla complementarietà, e meno sulla localizzazione per il vantaggio derivante dall'uso di servizi e risorse condivisi.
- Qualità della vita: concorrono al suo accrescimento sia la creazione di beni pubblici collettivi materiali che la qualità sociale. Le regioni dell'obiettivo 1, in particolare Calabria Campania Puglia e Sicilia, hanno concentrato notevoli sforzi sul miglioramento dell'ambiente urbano. Data la esclusione dall'obiettivo 2 di numerose aree urbane, in queste regioni sono prevalenti le azioni di tipo ambientale. E' rilevante, ancora una volta nelle regioni del sud, ma non solo, il peso delle politiche sociali.

Ricostruendo invece una distribuzione geografica, si può osservare in alcuni casi una particolare concentrazione territoriale delle tipologie di intervento e, viceversa, alcune assenze. E' chiaro che i POR delle regioni meridionali hanno un'estensione tematica più ampia e tendono a coprire quindi tutti i settori di intervento, ma va ricordato che questa possibilità è estesa anche ai Docup in questo ciclo di programmazione. Le piccole regioni meridionali, invece, non hanno un focus urbano sistematico; sembra significativa e indicativa di una debolezza programmatica che probabilmente trova riscontro nello stato di attuazione delle misure. E' molto evidente invece che le Regioni del Centro-Nord, nei limiti del perimetro e delle priorità del ciclo precedente, tendono a privilegiare alcuni ambiti. Anche qui però con certe caratterizzazioni: il NE premia le infrastrutture, il NO le operazioni di riqualificazione edilizia e di rinnovo urbano; il centro sembra combinare tutte e due le scelte, escludendo però la dimensione più strategica e di lungo periodo del rinnovo urbano. La promozione di impresa e sviluppo (integrata nelle politiche urbane) è presente in tutto il Sud e le isole, quasi assente al Centro e nel Nord Est, presente in parte al Nord-Ovest. Assume tuttavia forme differenti, puntando ad uno sviluppo ad ampio spettro nelle intenzioni del policy making delle regioni del sud, e su un rilancio delle peculiari conoscenze e delle attività artigianali nei centri urbani del nord. Gli interventi sulle infrastrutture sono distribuiti più uniformemente, anche in questo caso però i sottogruppi di intervento hanno diversa concentrazione, colmando da un lato necessità di base, e tentando dall'altro di mettere in atto sistemi più complessi e articolati. Gli interventi di riqualificazione urbana rispecchiano sia le esigenze locali, che la presenza e l'interazione con altri interventi (Urban e finanziamenti legati ai grandi eventi). Le misure rivolte alla riduzione del disagio sociale sono concentrate nella programmazione delle regioni del centro (ma non nel Lazio e nelle Marche) e in tutto il sud.

Il target spaziale, ovvero la limitazione degli interventi a determinate porzioni del territorio urbano, è in alcuni casi imposto dai programmi stessi, in altri rispecchia le scelte di policy regionale. Si tratta di un tentativo di sintesi per

evidenziare le eventuali differenze di strategia fra comuni e regioni. Si tratta tuttavia di una interpretazione di tendenze, e come tale va considerata. La territorializzazione delle iniziative e le politiche urbane sono deboli in più della metà delle regioni, laddove per motivi intenzionali, per livelli di benessere, per i caratteri della struttura insediativa, o ancora per effetto della perimetrazione, i problemi delle città non rientrano negli obiettivi degli strumenti di programmazione dei fondi strutturali.

Inoltre, un approccio dichiaratamente territorializzato e specificatamente orientato a individuare indirizzi strategici per le aree urbane è presente in modo parziale solo in due regioni, l'Emilia Romagna e il Piemonte. Alcune altre regioni enunciano in parte questo obiettivo (Calabria, Sicilia, in parte la Campania) ma gli esiti sono meno riconoscibili. Dal punto di vista degli obiettivi enunciati – pur con tutti i limiti dell'osservazione sulla carta di enunciati programmatici- è chiara la contrapposizione tra approcci che privilegiano una interpretazione di efficienza *ristretta* di territori e apparati produttivi di regioni come Lombardia, Molise, Sardegna e Toscana e approcci generalisti. Le altre ragioni si differenziano a seconda delle componenti che escludono: le capacità umane non ricomprese nei programmi per le città di Abruzzo, Veneto, Lazio e Puglia; l'innovazione tecnologica è assente nei programmi di Trentino, Valle d'Aosta, Umbria, Campania, Sicilia e Marche.

Le politiche per l'innovazione e gli indirizzi strategici a livello comunitario sembrano sostanzialmente far conto sulle caratteristiche delle città, e sul loro riconosciuto effetto catalizzatore, come fattore già presente da sfruttare per stimolare l'innovazione, ma non portano ulteriori strumenti per accrescere queste qualità dell'ambiente urbano.

Se considerata nell'ambito dei numerosi programmi complessi implementati in Italia negli anni '90, l'innovazione in aziende e organizzazioni è stata sostenuta attraverso le eseguenti tipologie di interventi: i più numerosi sono gli incentivi diretti alle imprese per l'acquisto di nuove attrezzature applicazione di nuove tecnologie, seguiti da interventi sulla diffusione della IT, ed è principalmente attraverso la diffusione della IT che viene stimolata l'innovazione organizzativa

sia nelle istituzioni che nelle imprese. La generazione di innovazione vera e propria (nuovi prodotti, nuove tecnologie) è stata stimolata in alcuni casi attraverso il finanziamento diretto di studi e ricerche, più spesso tentando di stimolare in trasferimento di conoscenza da università (poli di ricerca) a tessuto imprenditoriale. La nuova programmazione introduce alcuni elementi più avanzati, ma nel complesso la dimensione territoriale dell'innovazione è ancora riferita alle macro aree Centro-Nord e Sud, tutt'al più alla scala regionale o distrettuale dove questi elementi sono fortemente rappresentativi come in Toscana, ma il riferimento alla dimensione urbana, per le politiche per l'innovazione, ancora non c'è.

Bibliografia

Città e territorio

Amin, A. & Thrift, N. (1994): 'Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy', in Urban Management. Healey, P., Cameron, S., Davoudi, S., Graham, S. & Madani-Pour, A. Belhaven.

Amin, A. Tomaney, J. (Eds) (1995) Behind the Myth of the European Union: Prospects for Cohesion London: Routledge.

Bachtler J and Yuill D. (2001) Policies and Strategies for Regional Development: a Shift in Paradigm? Regional and Industrial Policy Research Paper Number 46, Glasgow, European Policies Research Centre

Begg, I. (1999) "Cities and Competitiveness", *Urban Studies,* vol 36, no. 5/6, pp 795-810

Begg, I. (1999) Urban Competitiveness: Policies for Dynamic Cities, Policy Press.

Buck et al (2002) Working Capital. Life and Labour in Contemporary London, Routledge.

CNEL, "*L'Italia e le scelte localizzative nelle imprese multinazionali estere*", rapporto di ricerca a cura di R&P - Ricerche e Progetti e Politecnico di Milano, 2002

D'Arcy, E. and Keogh, G. (1999) "The property market and urban competitiveness" *Urban Studies*, vol 36, no. 5/6, pp 917-28

Glaeser E (2000): 'Demand for Density: The Functions of the City in the 21st Century', Brookings Review, Summer.

Hubert F. and Pain, N.(2002) Fiscal Incentives, European Integration and the Location of Foreign Direct Investment, *The Manchester School Vol 70 No. 3*

Jacobs J (1961): 'The death and life of great American cities', New York: Random House.

Jacobs J (1969): The Economy of Cities, New York: Vintage.

Keogh, G., D'Arcy, E. (1999) "Property Market Efficiency: An Institutional Economics Perspective", *Urban Studies*, Volume 36, Issue 13 , pp 2401 - 2414

Mac Kinnon D and Phelps N.A. (2001) Regional Governance and foreign direct investment: the dynamics of institutional change in Wales and North East England, *Geoforum* 32, pp. 255-269

Savitch H and Kantor P. (2002) Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe.

Savitch H and Kantor P. (2005) How to study comparative urban development politics: a research note, *International Journal of Urban and Regional Research* , Vol 29.1, pp. 135-151

Storper M and Manville M (2006): 'Behaviour, Preferences and Cities', Urban Studies, 43:8, pp 1275-1300.

Storper M and Venables A (2003): 'Buzz: face-to-face contact and the urban economy', London: LSE, Centre for Economic Performance;

Storper, M. (1995) The Resurgence of Regional Economies, *European Urban and Regional Studies*, 2

Competitività

Amin, A. & Thrift, N. (1994): 'Globalisation, institutional 'thickness' and the local economy', in *Urban Management*.

Camagni, R. (2002) On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading? *Urban Studies*, Vol. 39, No 13, pp. 2395-2411

Kresl, P. (1995) The Determinants of Urban Competitiveness, in Kresl, P. and Gappert, G. (eds) *North American Cities and the Global Economy: Challenges and Opportunities*, London: Sage publications.

Krugman, P. (1996), Making sense of the competitiveness Debate, *Oxford Review of Economic Policy,* 12, pp. 17-25

Martin R and Sunley P (2006): 'Path dependence and regional economic evolution', Journal of Economic Geography 2006 6:4, pp 395-437.

Porter, M. E. (1996) Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy, *International Regional Science Review*, 19, pp. 85-90.

Porter, M.E. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, London, Macmillan

Rosenthal, S. and Strange, W. (2003). Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies. In Henderson, J. and Thisse, J-F. (Eds) Handbook of Urban and Regional Economics. London: North-Holland.

Sassen, S. (1991) *Global Cities*, London, NewYork, Tokyo. Princeton, NJ: Princeton Unversity Press.

Simmie J (2005): 'The Competitive Economic Performance of English Cities', SOCR Summary Paper, London: ODPM.

Storper, M. (1995) The Resurgence of Regional Economies, *European Urban and Regional Studies*, 2

Innovazione

Acs, Z, Fitzroy, F and Smith, I (1999): High Technology Employment, Wages and University R&D Spillovers: Evidence from US Cities, Economic Innovation and New Technology, 8: 57-78;

Athey, G , Glossop C , Harrison B , Nathan M, and Webber C, (2007) *Innovation and the city - How innovation has developed in five city-regions, Research report*; NESTA, London; www.nesta.org.uk

Bode, E (1999): Localised knowledge spillovers and regional employment growth: evidence from Germany, Working Paper No. 938 Keil Institute of World Economics, Kiel;

Bellandi,M. , Caloffi, A. (2006) Città, distretti, sistemi regionali: incroci fra politiche di innovazione e politiche territoriali, *URBANISTICA,* n.130 ().

Cairncross F (1997): The death of distance: how the communications revolution will change our lives, US: Texere Publishing;

Co, C (2004): Evolution of the Geography of Innovation: Evidence from Patent Data, Growth and Change, 33(4):393-423;

Cooke P (2001): 'Regional Innovation Systems, Clusters and the Knowledge Economy', Industrial and Corporate Change, 10:4, pp 945-974;

Cooke P. e Huggins R. (2003) High Technology clustering in Cambridge (UK), in Sforzi, F. (2003) *The Institutions of Local Development*, London: Ashgate Publishing.

Etzkowitz H and Leydesdorff L (2000): The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university–industry–government relations, Research Policy, 29: 109-123.

Feldman, M (1999): The new economics of innovation, spillovers and agglomeration: a review of empirical studies, Economic Innovation and New Technology, 8: 5-25;

Harhoff, D (1999): Firm formation and regional spillovers - evidence from Germany, Economics of Innovation & New Technology, 8: 27-55;

Hubert F. and Pain, N.(2002) Fiscal Incentives, European Integration and the Location of Foreign Direct Investment, *The Manchester School Vol 70 No. 3*

Iammarino, S. & McCann, P. (2005) 'The structure and evolution of industrial clusters: transactions technology and knowledge spillovers', SPRU Electronic working paper series, No. 138.

Jaffe A, Trajtenberg M, and Henderson R (1993): Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations, Quarterly Journal of Economics, 108: 577-598.

Kelley, M and Helper, S (1999): Firm size and capabilities, regional agglomeration and the adoption of new technology, Economic Innovation and Technical Change, 8: 79-103.

Lissoni, F (2001): Knowledge codification and the geography of innovation: the case of Brescia mechanical cluster, Research Policy, 30(9): 1479-1500;

Louis Lengrand & Associés (2002) Innovation tomorrow Innovation policy and the regulatory framework: Making innovation an integral part of the

broader structural agenda, *Innovation papers* No 28, Directorate-General for Enterprise

Mac Kinnon D and Phelps N.A. (2001) Regional Governance and foreign direct investment: the dynamics of institutional change in Wales and North East England, *Geoforum* 32, pp. 255-269

Marshall A (1920): 'Principles of Economics', New York: MacMillan;

Martin R and Sunley P (2006): 'Path dependence and regional economic evolution', Journal of Economic Geography 2006 6:4, pp 395-437.

Nathan M and Urwin C (2006): City People: City centre living in the UK, London: Centre for Cities;

Olson G and Olson J (2000): Distance Matters, Human Computer Interaction, 15: 139-178.

Olson G and Olson J (2003) Mitigating the effects of distance on collaborative intellectual work, Economics of Innovation and New Technology, 12: 27-42;

Rosenthal, S. and Strange, W. (2003). Evidence on the Nature and Sources of Agglomeration Economies. In Henderson, J. and Thisse, J-F. (Eds) Handbook of Urban and Regional Economics. London: North-Holland.

Sassen S (2006): 'Four Dynamics Shaping the Ongoing Utility of Spatial Agglomeration', presentation to Cambridge Econometrics Conference, Greater Cities in a Smaller World, Cambridge, July.

Sassen, S (2001): 'The Global City – 2nd edition', Princeton: Princeton University Press.

Saxenian A-L (2007): the New Argonauts: Regional advantage in a global economy, Cambridge, Mass: Harvard University Press;

Simmie J (2004): 'Innovation Clusters and Competitive Cities in Europe', in M Parkinson and M Boddy (eds): City Matters, Bristol: Policy Press.

Simmie J (2005): 'The Competitive Economic Performance of English Cities', SOCR Summary Paper, London: ODPM.

Simmie J, Sennet J & Wood P (2002) 'Innovation and clustering in the London metropolitan region' in Begg I (ed) 'Urban Competitiveness: policies for dynamic cities', Bristol: The Policy Press;

Sternberg, R (1999): Innovative linkages and proximity: empirical results from recent surveys of small and medium-sized firms in German regions, Regional Studies, 33(6): 529-540;

Teasley S and Wolinsky S (2003) Scientific collaborations at a distance, Science, 292(5525): 2254-2255; and

Venables A (2006): 'Shifts in Economic Geography and their Causes', CEP Discussion Paper 767, London: LSE.

Von Hipple, E., (1994) *Sticky information and the locus of problem solving: Implications for innovation*. Management Science 40, 429-439

Webber, C (2008) *Innovation, Science and the city*, London: Centre for Cities

Politiche Europee

Council Regulation (EC) No 1083/2006 (11.07.2006) General provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999, OJ L 210/25 of 31.7.2006.

COM (98) 605 "Sustainable Urban Development in the European Union: A framework for Action"

"The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013"

Decisione n. 1982/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio concernente il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (2007-2013) - Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L 412 del 30 dicembre 2007

Decisione del Consiglio del 19 dicembre 2006 concernente il programma specifico "Cooperazione" che attua il settimo programma quadro della Comunità europea per le attività di ricerca, sviluppo tecnologico e

dimostrazione (2007-2013) - Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea serie L 400 del 30 dicembre 2006