



a cura di
R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi,
R. Camagni, E. Ciciotti, E. Marelli

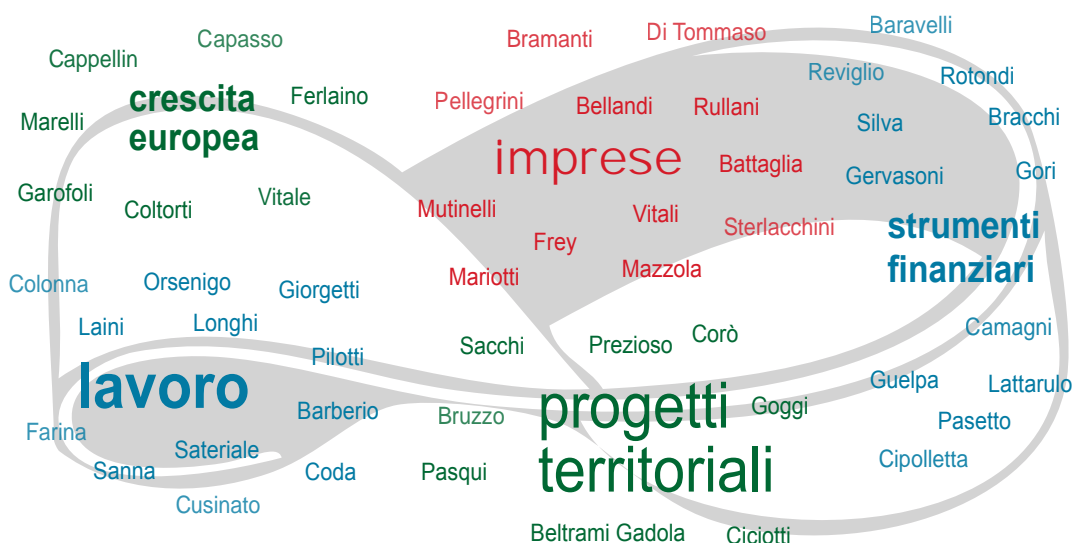


A.I.S.Re



Investimenti, innovazione e città

Una nuova politica industriale per la crescita



studi&ricerche

a cura di
**R. Cappellin, M. Baravelli, M. Bellandi,
R. Camagni, E. Ciciotti, E. Marelli**

Investimenti, innovazione e città

**Una nuova politica industriale
per la crescita**

Gli autori di questo volume e coloro che partecipano al Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio" desiderano ringraziare l'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe: www.aisre.it) e la Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI: www.siepi.org) e i loro Presidenti Fabio Mazzola e Alessandro Sterlacchini, per avere valorizzato le attività del Gruppo di Discussione nell'ambito delle attività scientifiche delle due Associazioni e avere assicurato al Gruppo di Discussione il sostegno delle capacità organizzative delle stesse Associazioni. Si ringraziano in modo particolare Diana Sarmiento, della Segreteria Editoriale dell'AISRe, per l'esperto lavoro di redazione editoriale e il collega Giuseppe Longhi e l'Arch. Linda Comerlati per il disegno della bella copertina del libro e del logo del Gruppo di Discussione "Crescita, Investimenti e Territorio". La pubblicazione del libro è stata resa possibile da un contributo a carico dei fondi di ricerca dei curatori presso l'Università di Roma "Tor Vergata" e l'Università di Brescia.

Progetto grafico della copertina: Prof. Arch. Giuseppe Longhi e Arch. Linda Comerlati

Copyright © 2015 EGEA S.p.A.
Via Salasco, 5 - 20136 MILANO
Tel. 02/5836.5751 - Fax 02/5836.5753
www.egeaonline.it
e-mail: egea.edizioni@unibocconi.it

Tutti i diritti sono riservati, compresi la traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione, la comunicazione al pubblico e la messa a disposizione con qualsiasi mezzo e/o su qualunque supporto (ivi compresi i microfilm, i film, le fotocopie, i supporti elettronici o digitali), nonché la memorizzazione elettronica e qualsiasi sistema di immagazzinamento e recupero di informazioni.

Per altre informazioni o richieste di riproduzione si veda il sito
www.egeaonline.it/fotocopie.htm

Date le caratteristiche di Internet, l'Editore non è responsabile per eventuali variazioni di indirizzi e contenuti dei siti Internet menzionati.

Prima edizione: giugno 2015

Versione pdf : ISBN 978-88-238-1388-5
Versione a stampa: ISBN 978-88-238-4480-3

Stampa: Digital Print Service, Segrate (MI)

Indice

Prefazione , di <i>Alessandro Sterlacchini</i> , Presidente della Società Italiana di Economia e Politica Industriale (SIEPI)	11
Prefazione , di <i>Fabio Mazzola</i> , Presidente dell'Associazione Italiana di Scienze Regionali (AISRe)	13
Linee guida di una nuova politica industriale per la crescita , di <i>Riccardo Cappellin, Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Roberto Camagni, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli</i>	17
1. Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” e la collaborazione della comunità scientifica nelle politiche per la crescita economica	17
2. La ripresa della domanda interna e l'integrazione tra politiche macroeconomiche e politica industriale	22
3. Un nuovo modello di industria e le opportunità di innovazione e investimento	31
4. La qualità della vita nelle aree urbane come stimolo per una nuova strategia industriale	40
5. I nuovi mercati-guida nelle città e i progetti di investimento strategici	47
6. Dalle idee progettuali alla progettazione e la creazione di reti di innovazione	59
7. Il crollo degli investimenti pubblici locali e la politica di austerità nazionale	63
8. La finanza di progetto e il cambiamento nel sistema finanziario	66
9. Un nuovo modello di management e di corporate governance nelle imprese italiane orientato alla crescita	71
10. La governance del PPP e il ruolo dell'amministrazione pubblica nelle nuove politiche industriali e territoriali	79

I. CRESCITA EUROPEA

La crescita e l'innovazione dipendono da una nuova politica industriale, di <i>Riccardo Cappellin</i>	91
Investimenti per uscire dalla crisi, di <i>Enrico Marelli</i>	101
Investimenti per la ristrutturazione della politica economica europea, di <i>Gioacchino Garofoli</i>	111
Crisi o stagnazione per l'economia italiana? di <i>Salvatore Capasso</i>	117
Liberare risorse, qualificarsi, partecipare: verso un modello economico post-liberista, di <i>Fiorenzo Ferlaino</i>	125
L'impresa come soggetto dello sviluppo economico, di <i>Marco Vitale</i>	137
Quali politiche per la ripresa economica? di <i>Fulvio Coltorti</i>	145

II. IMPRESE

Investimenti, rischi e <i>governance</i> di impresa, di <i>Enzo Rullani</i>	153
Piattaforme territoriali per l'innovazione, fra città e distretti industriali, di <i>Marco Bellandi</i>	161
Politiche per il rilancio dell'industria italiana: settori strategici, cambiamento strutturale e domanda di qualità della vita dei cittadini, di <i>Marco R. Di Tommaso</i>	167
Politiche di rete per la competitività delle PMI: cosa imparare dall'esperienza lombarda, di <i>Alberto Bramanti</i>	175
Attrazione degli investimenti esteri e catene globali di fornitura: un'analisi empirica, di <i>Giampaolo Vitali</i>	183
Le politiche per l'attrazione degli investimenti esteri, di <i>Sergio Mariotti e Marco Mutinelli</i>	193
Green Economy: dal paradigma all'azione, di <i>Massimo Battaglia e Marco Frey</i>	205

III. LAVORO

Politiche per la ricerca e l'innovazione , di <i>Luigi Orsenigo</i>	215
Esiste ancora uno spazio per una politica industriale? di <i>Guido Pellegrini</i>	221
Le politiche industriali “locali” per rilanciare imprenditorialità e “capitale territoriale” , di <i>Maria Letizia Giorgetti e Luciano Pilotti</i>	227
Verso una metropoli a metabolismo chiuso e ad alta connettività , di <i>Giuseppe Longhi</i>	235
Un mutamento di paradigma per la governance della creatività , di <i>Augusto Cusinato</i>	245
Del processo di cambiamento economico-sociale , di <i>Vittorio Coda</i>	253
Il dipartimento industria della CISL: riflessioni, sfide complessive e progettualità , di <i>Cosmo Colonna e Giuseppe Farina</i>	257
Contrattazione territoriale per creare occupazione, innovazione e sviluppo locale , di <i>Riccardo Sanna e Gaetano Sateriale</i>	263
Crisi e territorio: il caso di Monza e Brianza , di <i>Maurizio Laini</i>	269
Il ruolo degli esperti nel dibattito politico sulle politiche per la crescita , di <i>Raffaele Barberio</i>	275

IV. STRUMENTI FINANZIARI

Rilancio economico e smart cities: progetti e strategie finanziarie , di <i>Maurizio Baravelli</i>	283
Idee per un rilancio degli investimenti pubblici locali , di <i>Roberto Camagni</i>	297
Finanza pubblica e investimenti locali durante la crisi , di <i>Giuseppe Gori e Patrizia Lattarulo</i>	303

Ruolo delle banche a sostegno dello sviluppo delle regioni: sistemi competitivi territoriali, filiere produttive globali e credito, di <i>Attilio Pasetto e Zeno Rotondi</i>	311
Finanza per gli investimenti: una finestra di opportunità, di <i>Fabrizio Guelpa</i>	319
Municipalizzate rentier o innovative?, di <i>Francesco Silva</i>	323
Rigenerare l'industria creando nuove imprese tecnologiche, di <i>Giampio Bracchi</i>	329
Smart regulation per il rilancio delle città e dell'economia, di <i>Innocenzo Cipolletta</i>	337
Infrastrutture, capitali e intelligenze: le città come hub di sviluppo, di <i>Anna Gervasoni</i>	345
Il finanziamento delle infrastrutture. Verso un nuovo modello, di <i>Edoardo Reviglio</i>	349

V. PROGETTI TERRITORIALI

Le politiche e i progetti urbani nel quadro della nuova normativa nazionale ed europea, di <i>Enrico Ciciotti</i>	363
Scala, efficienza, equità: le condizioni per un nuovo ciclo di investimenti sul territorio, di <i>Giancarlo Corò</i>	373
Il ruolo delle politiche economiche volto a favorire il processo di sviluppo sul territorio: un contributo critico, di <i>Aurelio Bruzzo</i>	381
Quali investimenti urbani di breve periodo per un futuro europeo di lunga durata, di <i>Maria Prezioso</i>	389
La visione del futuro della città e la ripresa dell'economia, di <i>Giorgio Goggi</i>	399
Efficientamento energetico e riqualificazione del welfare materiale: una proposta per le scuole lombarde, di <i>Gabriele Pasqui</i>	407

Città metropolitana di Milano. Pianificazione strategica e generazione di progetti, di *Franco Sacchi* 413

Edilizia: il motore fermo della crescita, di *Luca Beltrami Gadola* 421

VI. LA RIPRESA ECONOMICA E LA POLITICA INDUSTRIALE E REGIONALE

La ripresa economica e la politica industriale e regionale: documento di sintesi del Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio” nel 2014, di *Maurizio Baravelli, Marco Bellandi, Roberto Camagni, Riccardo Cappellin, Enrico Ciciotti, Enrico Marelli* 429

I curatori 453

Gli autori 455

Quali investimenti urbani di breve periodo per un futuro europeo di lunga durata

Maria Prezioso¹

1. Investire nella città: quale pensiero domina in Europa

Le recenti sfide lanciate dalla politica finanziaria europea (*Piano Juncker 2014* e *Quantitative Easing Draghi 2015*) affidano agli investimenti di natura urbana e territoriale un ruolo centrale nel contrasto alla crisi e per l'avvio di un processo stabile ed equilibrato di sviluppo.

Il particolare riferimento alla scala urbana aumenta la complessità delle scelte, lasciando inevase questioni di non poca rilevanza: *può un processo di investimento, di tipo moltiplicatore, da solo bastare a rilanciare crescita ed occupazione sul breve periodo nelle città? Quali dimensioni urbane, più di altre, sono atte ad avviare sul breve periodo un processo di investimento dagli effetti stabili e duraturi nel tempo? Cosa consente all'investimento urbano di breve periodo di divenire il driver di una prospettiva di lungo termine per la crescita?*

Queste domande non trovano risposta nel tradizionale modo di investire strategicamente sulla città, ancorato, nella letteratura, ad approcci ancora settoriali dell'economia (soprattutto aziendale) e della progettazione di strutture e funzioni. Il luogo o il territorio, che ne dovrebbe accogliere l'attuazione, è ancora considerato un mero contenitore o la più una 'quinta'.

Poiché molti ignorano o dimenticano che il luogo, e in particolare la città, è la porzione immediatamente visibile di un territorio agli occhi dell'investitore, ignorano o dimenticano il ruolo che la pianificazione gioca nel costruire scenari territoriali per l'investimento, affinché questo si riveli efficace nel lungo periodo.

¹ Università di Roma Tor Vergata, Dipartimento Scienze, Tecnologie e Formazione, Roma, e-mail: maria.prezioso@uniroma2.it.

Com'è nella sua natura, la teoria economica basa le sue argomentazioni sulla conoscenza dei mercati e dei suoi andamenti, le cui incerte prospettive aumentano con l'aumentare del lasso di tempo entro cui si calcola la resa dell'investimento. Al contrario, la teoria della pianificazione e la progettazione hanno bisogno di ragionare in una prospettiva di medio-lungo periodo (ESPON ET2050 project, 2015), affinché la predizione di piano ed il progetto, accompagnato dal relativo investimento, assumano concretezza predittiva. Soprattutto in un'ottica di sostenibilità.

Una revisione critica dei due approcci ha evidenziato il conflitto tra "neutralità" dei modelli economici di lungo periodo rispetto a quelli geografico-economici e del planning. La questione era già stata affrontata nell'ambito della geografia della localizzazione a supporto delle politiche industriali che, rilanciando il tema dell'incompatibilità tra approcci *spatial* e *territorial*, riconosceva il peso assunto dalle variabili ambientale e territoriale nelle scelte organizzative della produzione. In particolare si evidenziava la necessità di integrare nelle teorie organizzative dell'insediamento e di localizzazione della produzione l'evidenza e la diversità territoriali secondo un'ottica di interazione tipica dell'analisi sistemica, adottando metodi di studio e di indirizzamento della crescita di tipo multidisciplinare integrato. Questo approccio rende il legame tra investimento economico-finanziario e pianificazione territoriale meno instabile e meno dipendente da fattori quali l'affidabilità politica, la regolamentazione in atto nei diversi contesti, la propensione ad immobilizzare il capitale di proprietà piuttosto che a servirsi di quello di debito.

Facendo leva sul capitale di debito e su una sua bassa remunerazione, attraverso il *quantitative easing* (QE), l'investimento territoriale strategico integrato (ITI) è sembrato un utile strumento di rilancio della crescita urbana europea di fronte alla stagnazione generata dalla crisi. Del tutto simile negli effetti attesi al "moltiplicatore keynesiano", il QE si pone come *key instrument* dell'approccio macroeconomico europeo nel quadro disegnato dal *Piano Juncker*.

Il calcolo della sua incidenza sulla crescita del Valore Aggiunto Lordo nella città è applicabile anche alla scala regionale con l'aggiunta di variabili georeferenziate a quelle macroeconomiche componenti la domanda aggregata: consumi, investimenti, spesa pubblica. Definite *meso* quelle regionali e *micro* quelle locali, esse includono, nelle esperienze europee, i risultati conseguiti da progetti pilota inseriti in atti di pianificazione territoriale e urbana (ESPON INTERSTRAT, 2012), oltre che di programmazione economico-finanziaria, dunque di scelte incentrate su una chiara *place based evidence* degli investimenti.

Il *quantitative easing* resta tuttavia uno strumento di politica monetaria anche se capace di sostenere la ripresa della spesa pubblica e dell'investimento privato, con l'ambizione di tradurla in aumento di reddito, occupazione, pro-

fitto, consumi, rendita per chi, stato o imprese, partecipi alle attività dell'investimento.

Ulteriori processi cognitivi, strumenti, metodi sono quindi necessari per valutare ex ante la resa degli investimenti strategici integrati territoriali; cosa non semplice, che richiede di fissare almeno tre condizioni: i) la disponibilità di capitale proprio e non solo di debito da parte degli investitori; ii) l'accesso a precise analisi di contesto (analisi dei fattori esogeni) per compiere scelte razionali; iii) la stabilità del contesto istituzionale di riferimento in cui operare. In Italia si rileva una certa concordanza sui settori ed i segmenti ritenuti più utili all'investimento territoriale di breve periodo, individuando almeno sei "mercati guida":

1. edilizia residenziale, che gli immobiliari considerano in termini di terreni edificabili e non di funzionalità, *confliggendo* al momento, almeno nel Sud dell'Europa, con l'investimento in *social housing* promosso dai governi europei del Nord-Ovest Nord-Est;
2. trasporti e logistica, di scarso interesse per il settore immobiliare privato ma di grande appeal per le public e semi-public company;
3. energia, ambiente, territorio e acqua, di interesse sia pubblico sia privato;
4. salute, formazione e assistenza sociale, di interesse maggiormente pubblico ma anche privato;
5. tempo libero, cultura, turismo, comunicazione, media e internet, che interessano prevalentemente i cittadini, il non-profit o le società di comunicazione;
6. Filiere produttive urbane e territoriali, che interessano gli *stakeholder* di categoria e le imprese in grado di trainare gli investimenti privati e pubblici.

2. Quanto pesano sulla città le differenze geografiche

Le città globali più resilienti in Europa hanno beneficiato della globalizzazione grazie ad un'organizzazione integrata policentrica che connette poli di diversa dimensione e capacità. È il caso di alcune aree metropolitane (Varsavia, Vienna, Bucarest che, come suggerito dai programmi correlati alla politica di coesione (VI Cohesion Report, 2014), hanno saputo:

- selezionare le priorità d'investimento, tenendo conto della posizione di partenza di una regione o di una città in relazione agli obiettivi nazionali 2020 misurandone la distanza dai target fissati;
- identificare il modo in cui meglio rispondere alle esigenze di sviluppo regionale/locale e allo stesso tempo contribuire agli obiettivi 2020 in termini di crescita;

- monitorare lo *spending power* regionale dichiarato per il 2020 rispetto alla domanda/offerta reale di investimento.

La molta letteratura sul tema proposta dalle ESPON 2013 *applied research* (tra cui i progetti FOCI 2010 e SGPTD2012) sottolinea come, nello scorso secolo e sino al 2006, il ruolo delle grandi città sovrastava e, a volte si opponeva, a quello delle medio-piccole, e che, solo di recente, entrambe le dimensioni vengono considerate integrabili come driver policentrici dell'economia europea (ESPON ET 2050 project, 2015).

Il richiamo alla pianificazione territoriale e alla gestione metropolitane e urbana dunque permane, ed è chiaro l'invito ad incrementare la capacità strategica dei piani e della relativa governance nel proporre soluzioni territoriali alternative coinvolgendo i contesti decentrati regionali, anche allo scopo di fare chiarezza sulla leadership politica di un territorio. Questo allo scopo di gestire, offrendo soluzioni appropriate i molti conflitti urbani generati dalla crisi, considerando che i maggiori livelli di iniquità territoriale si rilevano proprio nelle *peripherallinner areas* delle aree metropolitane e lungo i confini orientali e meridionali dell'Unione, rafforzando gli effetti sociali della stagnazione e del declino economico che si aggiungono ad una bassa polarizzazione e alla scarsità di investimenti diretti esteri.

Alla scarsità di investimenti in innovazione (anche tecnologica) nelle città, soprattutto del Sud dell'Europa, si aggiungono ulteriori fattori di incertezza e di sfida da trasformare in progetti urbani su cui investire: cambiamento climatico, dipendenza e rischio energetici legati alle forniture esterne (65% entro il 2025) da contrastare aumentando le fonti rinnovabili e riducendo le emissioni di CO₂, ammodernamento delle reti, aumento dell'accessibilità.

I risultati dei programmi europei esplicitamente dedicati alla sperimentazione urbana (ad esempio URBAC II 2013) hanno più volte sottolineato, soprattutto per l'Italia, la necessità di adottare un approccio multidisciplinare quali-quantitativo nella progettazione della città e dell'area vasta metropolitana (LUA o LUZ), attribuendo alla pianificazione il compito di verificare, inductivamente e nella realtà, come trasformare in piano e progetto le ipotesi macroeconomiche e regolamentative. Va dunque preso atto che la differenza tra le possibili scelte di investimento regionalizzato sulla città e sul territorio – qualsiasi sia la sua dimensione o ruolo - poggia sulla *legittimazione dei poteri che consentono di agire attraverso la place based evidence* (come dimostrano, ad esempio i casi del Lazio e dell'Ile de France).

Gli argomenti di natura territoriale da addurre a sostegno di una differenziazione tra *short e long term development* da realizzare attraverso gli Investimenti Territoriali Integrati (ITI) sono di vasta portata e poggiano su stime quali-quantitative, condotte con differenti ma integrabili metodi in grado di rappresentare (quadro territoriale ex ante) lo stato iniziale del capitale territoriale su cui misurare il livello di domanda/bisogno di crescita (potenziale) e

l'offerta di finanza e governo. A questo scopo non vanno trascurate le tendenze, già manifestatesi in ambito europeo, ad aderire ad una governance comune (intesa come planning condivisa) sovraregionale o anche transnazionale, come nel caso delle macro regioni Baltica e Danubiana, per la gestione comune delle risorse da dedicare allo sviluppo sostenibile. In Italia, la discussione sulla *territorializzazione degli investimenti* è stata affrontata guardando alle periferie delle aree urbane (*inner*) o delle aree interne (*internal*) all'interno della politica messa a punto dal TRIO (Italia-Latvia-Lussemburgo) per il periodo 2014-2015 incentrata su un ristretto numero di obiettivi tematici e priorità, coscienti della grande disomogeneità geografica, economica e sociale della città europea.

3. Quali ambizioni ispirano il cambiamento

In questa prospettiva, la distinzione tra *inner* ed *internal areas* diventa fondamentale per l'Italia e obbliga alla rivisitazione delle tipologie emerse come possibili luoghi di investimento, anche in funzione della programmazione 2014-2020.

Il documento EuroCities *An EU urban agenda. Engaging cities for a smart, sustainable and inclusive Europe*

(2014) e la revisione critica prodotta dal Council of European Municipalities and Regions: *European Section of United Cities and Local Governments* evidenzia la differenza già molto chiara nella letteratura geografica, tra:

- Inner: un'area *located or occurring within or closer to a center*, rappresentata dalle periferie urbane, o da realtà urbane produttive strettamente legate alla città;
- Internal: un'area o una regione geografica a bassa accessibilità, soggetta a forti forze centrifughe che la rendono più resiliente agli impulsi dello sviluppo a causa del suo posizionamento.

L'essere mercati potenziali di investimenti non è infatti di per sé un "collante". Le tipologie di intervento richieste sono nettamente diverse, come pure gli attori che possono promuoverle.

Nel caso delle *aree interne* - centri urbani o rurali di piccola o media dimensione, caratterizzati dalla carenza dell'offerta di servizi di base - le possibili soluzioni da adottare per la crescita in un'ottica europea passano attraverso scelte che rendano compatibili sviluppo e salvaguardia del territorio e forme di utilizzo del patrimonio naturale e culturale che consentano alle città di crescere e modernizzarsi senza smarrire le proprie tradizionali identità. La prospettiva di sviluppo delle aree interne non può quindi prescindere da visione e scenari territoriali di ampio respiro e lungo termine - ad esempio legati all'evoluzione "guidata" della relazione urbano-rurale - delle politiche Europee 2020, distinta nella Territorial Agenda 2020 per: i) dimensione (*Small and Medium Sized To-*

wms con popolazione compresa tra 5.000 e 50.000 abitanti, comunità di comuni o sistemi di comuni appartenenti alle aree interne); ii) caratterizzazione geografico-economica.

Nel caso delle *inner areas* si tratta, invece, di intervenire direttamente sul patrimonio immobiliare e insediativo progettandone riqualificazione, rinnovo, recupero, rifunzionalizzazione, inclusione. In questa direzione, gli esperimenti pilota indotti dalla “Carta di Lipsia” (2007), dall’Urban Agenda (2013) e attraverso URBACT II sono particolarmente utili ai fini della comprensione di uno sviluppo urbano integrato, aprendo a significative scelte nell’offerta di intervento. *Co-housing*, *social housing*, efficientamento energetico degli edifici a basso impatto, uso temporaneo degli spazi per lo sviluppo di *start-up creative*, *place-making* attraverso servizi di pubblica utilità, uso di materiali a km 0, sono, ad esempio, i target che orientano la progettualità delle periferie urbane europee per ottenere una politica *affordable housing* che coinvolga l’industria edilizia, i cittadini - guardando alle realtà metropolitane italiane - gli investitori e imprenditori - come nel caso di Londra, dove sul mercato immobiliare le nuove costruzioni convivono con quelle cosiddette *second-hand to buy*, quelle cioè degli affitti privati (*Buy to Let*), quelle dell’*Intermediate Housing* (con un canone di affitto al di sotto dell’80% di quello di mercato), quelle dell’*housing sociale* (con un canone di affitto al di sotto del 40% di quello di mercato). A questo scopo lo strumento del Community-Led Local Development si rivela utile per combinare, attraverso la progettazione urbana, misure di formazione e occupazione.

4. Tempi e regole per le *inner areas*

La scelta delle dimensioni territoriali e delle variabili da applicare nell’analisi dei processi di regionalizzazione dell’investimento non è dunque neutra per la realizzazione degli obiettivi europei, come ha dimostrato la sotto-utilizzazione dei fondi JESSICA 2013 in Italia. Questi, come i nuovi, erano e sono destinati ad avviare processi e riforme innovativi offrendo vantaggi a lungo termine attivando forme di rimborso degli investimenti (anche privati) e, allo stesso tempo, creando un deposito di somme disponibili per l’avvio di ulteriori progetti.

Chi ne ha beneficiato - città come Lille o regioni come la North Rhine-Westphalia – lo ha fatto scegliendo modelli effettivamente percorribili in sede locale, dimostrando che trarre vantaggi, anche occupazionali, dall’utilizzazione di questi fondi necessita del supporto di un Local Action Plan realizzato anche con il concorso di cittadinanze e stakeholder oltre che di società immobiliari private territorialmente radicate.

Un Local Action Plan si nutre, infatti, per sua definizione, di individualità geografica, garantita dalla partecipazione dei cittadini al processo di piano e dal ruolo-chiave che essi assumono, nella pratica, nel garantire o contrastare l'uso degli ITI a scala urbana. In questa fase il ruolo del governo centrale o di quello regionale è di assistere i comuni in materia di finanziamento e autorizzazione ai pagamenti facilitando, come in Austria, lo scambio tra i quartieri e le città nell'utilizzo di finanziamenti UE attraverso i programmi operativi FSE e FESR. Dunque, negli esempi di "riabilitazione" urbana (*inner areas*), sono le municipalità il punto cruciale che garantisce l'attuazione degli investimenti.

In questo quadro, la questione degli investimenti, soprattutto immobiliari, assume in Italia aspetti complessi e multipli e non sempre trasparenti nella città; non tanto per quanto riguarda l'adesione a percorsi sperimentali ed innovativi o sostenibili, quanto per quanto riguarda l'adozione reale e l'attuazione dei risultati progettuali attesi in termini di ricadute occupazionali, produttive, tecnologiche e ambientali. Il caso del progetto *URBACT-Re-Block* nella periferia di Roma (Morandi-Tor Sapienza) si è rivelato emblematico nel sollevare le contraddizioni tra buone pratiche di rinnovo edilizio, inclusione sociale partecipata e vuoto istituzionale. L'esperienza della Gran Bretagna sembra la più positiva in questo momento, perché, oltre ai tradizionali attori del settore privato, molte imprese del Non-Profit sono entrate sul mercato immobiliare affiancando le *Housing Associations* (un po' diverse dai comitati di quartiere italiani) sotto forma di *Registered provider*.

La Spagna si è impegnata su questa strada, mentre in Italia solo alcune regioni del Nord appaiono concretamente interessate a sperimentarla; al contempo altre soluzioni sono state sperimentate in Germania, Ungheria, Svezia per la realizzazione di infrastrutture primarie e servizi con piani di investimento a sei anni che includono progetti di riqualificazione urbana di medio-lungo periodo e abbattano i costi dell'indebitamento connesso agli investimenti semplificando le procedure di intervento e riducendo i tempi di realizzazione. Tutti risultati ben noti al Piano Juncker.

In Italia, la mancata riforma della legge urbanistica nazionale (ferma al 1942) e una scarsa propensione a servirsi di strumenti di finanza complessa impediscono l'avvio di questi processi su vasta scala. La Svimez (2015) ha calcolato che nel Paese si impiegano in media 4-5 anni per la realizzazione delle opere pubbliche finanziate dalle politiche di coesione: su 35mila opere pubbliche finanziate con misure di coesione nazionale ed europea nel periodo 1999-2013 (valore complessivo superiore ai 100 miliardi di euro) pesano soprattutto i tempi amministrativi e della progettazione preliminare, sottolineando che poche regioni (Emilia Romagna, Piemonte, Valle d'Aosta, Toscana Lombardia, Trentino Alto Adige e Marche) completano le opere in meno di 5 anni; e che a livello nazionale, i tempi complessivi di attuazione passano dai 2,9 ai 14,6 anni, soprattutto per le opere di importo superiore ai 100 milioni di euro.

L'aspetto temporale è dunque un nodo da risolvere se si vogliono trasformare in progetti gli 11 obiettivi tematici legati ai fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020 (ESIF) fornendo i requisiti richiesti: analisi dei bisogni, concentrazione tematica, indicatori di risultato, selezione dei progetti, consultazione delle parti interessate (EPSON TerrEvi project, 2013), correlandosi alla capacità attrattiva delle città (ESPON CityBench project, 2014).

5. Affidabilità politica e fiducia sociale

Il confronto tra le determinanti che rendono attrattiva una città o un territorio è centrale per l'attuazione della *Strategia Europe 2020* se ci si interroga *su dove e su cosa vogliamo investire*, garantendo l'integrità delle identità europee. Il modello territoriale policentrico – cioè quello che include in una cooperazione orizzontale, ognuna con il proprio capitale territoriale, città grandi, medie e piccole – offre una prima soluzione, a patto che le istituzioni sappiano creare il giusto grado di *confidence* negli investitori e nei cittadini rendendo chiaro e visibile cosa sia politicamente rilevante per i diversi contesti.

Questo dipende, almeno per l'Italia, da due fattori: i) l'acquisizione trasparente della conoscenza dei bisogni e dei potenziali (la *place evidence*) per sostenere l'attuazione di un programma responsabile, partecipato e condiviso precedentemente all'investimento; ii) una visione strategica e scenari (di lungo periodo) per inserire in un quadro di coerenza la realizzazione di progetti di breve e medio periodo.

Proposta come “dettaglio” dell'Agenda Territoriale 2020 i cui contenuti rispecchiano i diversi orientamenti politici del Paese, l'Agenda Urbana (e nel caso dell'Italia la sua relazione con il Piano Città) potrebbe avere questa funzione di indirizzo “centrale” nel supportare le ambizioni politiche dei decisori-policy maker locali disegnando la relativa governance, legandosi, nel caso dell'Italia, alla strategia veicolata dai Piani Operativi Regionali (POR) che vincolano gli investimenti sulla città

Sommando studi ed esperienze, la pratica della pianificazione urbana va riconsiderata in questa direzione. Perché, se è vero che il rilancio dell'economia europea si basa sul rinnovato dinamismo delle città, puntare su processi socialmente innovativi e partecipativi è il solo modo per progettare piani strategici diversificati che rappresentino un vero benchmark per la decisione politica, senza che l'investimento in trasformazione urbana diventi un “postulato ex post”.

Bibliografia

- Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), “The case for regional development intervention: place-based versus place neutral approaches”. *Journal of Regional Sciences*, 52, 1: 134-152. Doi: 10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- Carlucci C., De Angelis F., Guerrizio M.A., DPS-UVER (2015), I tempi di attuazione e di spesa degli interventi infrastrutturali delle politiche di coesione. *Rivista Economica del Mezzogiorno – SVIMEZ*. Bologna: il Mulino.
- CSI (2015), Making Financial Instruments Work for Cities. *CSI Europe Final Conference in the European Métropole of Lille*, held at Lille: France, February.
- Elisei P. (2014), *Strategic Territorial Agendas for Small and Middel-sized Towns and Urban Sitemts*. South East Europe Programme. www.southeast-europe.net.
- Elisei P., D’Orazio A., Prezioso M. (2014), Smart governance answers to metropolitan peripheries: Regenerating the deprived area of the Morandi block in the Tor Sapienza neighbourhood (Rome). Paper presented at the 19th International Conference of Urban Planning, regional Development and Information Society CORP, held at Vienna: *Ostericht*. 1-17 (CD).
- Lucia M.G., Rizzo L.S. (eds.) (2014), *A geographical approach to the European financial crisis. Challenges and policy agenda*. Roma: Aracne.
- Prezioso M. (ed.) (2014), *ESPON Italian Evidence in Changing Europe*. Rome: University of Rome “Tor Vergata”. Disponibile anche in versione e-book.

I progetti dei programmi ESPON 2013 e URBACTII citati nel testo sono disponibili sui siti:

Espon.eu

Urbac.eu

Gli autori

Maurizio Baravelli, Sapienza Università di Roma
Raffaele Barberio, Rivista Key4biz
Massimo Battaglia, Scuola Superiore Sant'Anna
Marco Bellandi, Università di Firenze
Luca Beltrami Gadola, Rivista ArcipelagoMilano
Giampio Bracchi, Politecnico di Milano
Alberto Bramanti, Università Bocconi, Milano
Aurelio Bruzzo, Università di Ferrara
Roberto Camagni, Politecnico di Milano
Salvatore Capasso, Università di Napoli Parthenope
Riccardo Cappellin, Università di Roma Tor Vergata
Enrico Ciciotti, Università Cattolica, Piacenza
Innocenzo Cipolletta, AIFI e Fondo Italiano d'Investimento
Vittorio Coda, Università Bocconi, Milano
Cosmo Colonna, CISL, Roma
Fulvio Coltorti, Mediobanca
Giancarlo Corò, Università Cà Foscari di Venezia
Augusto Cusinato, Università IUAV, Venezia
Marco Di Tommaso, Università di Ferrara, cMET05 e SIEPI
Giuseppe Farina, CISL, Roma
Fiorenzo Ferlaino, IRES Piemonte, Torino e AISRe
Marco Frey, Scuola Superiore Sant'Anna
Gioacchino Garofoli, Università dell'Insubria, Varese
Anna Gervasoni, AIFI e Università LIUC, Castellanza
Maria Letizia Giorgetti, Università Statale di Milano
Giorgio Goggi, Politecnico di Milano
Giuseppe Gori, IRPET, Firenze
Fabrizio Guelpa, Intesa Sanpaolo, Milano
Maurizio Laini, CGIL Monza e Brianza

Patrizia Lattarulo, IRPET, Firenze
Giuseppe Longhi, Università IUAV, Venezia
Enrico Marelli, Università di Brescia
Sergio Mariotti, Politecnico di Milano
Fabio Mazzola, Università di Palermo
Marco Mutinelli, Università di Brescia
Luigi Orsenigo, Università di Pavia
Attilio Pasetto, Unicredit, Roma
Gabriele Pasqui, Politecnico di Milano
Guido Pellegrini, Sapienza Università di Roma
Luciano Pilotti, Università Statale di Milano
Maria Prezioso, Università di Roma Tor Vergata
Edoardo Reviglio, Cassa Depositi e Prestiti, Roma e Università LUISS, Roma
Zeno Rotondi, Unicredit, Roma
Enzo Rullani, Università Cà Foscari di Venezia
Franco Sacchi, Centro Studi PIM, Milano
Riccardo Sanna, CGIL, Roma
Gaetano Sateriale, CGIL, Roma
Francesco Silva, Università di Milano-Bicocca
Alessandro Sterlacchini, Università delle Marche
Marco Vitale, Studio Vitale e Novello
Giampaolo Vitali, CERIS-CNR e GEI- Gruppo Economisti d'Impresa

Questo libro definisce le condizioni e le modalità per individuare, promuovere e attuare un massiccio piano di investimenti pubblici e privati, nazionali, regionali e locali, che operi come “motore trainante” del rilancio della crescita e dell’occupazione.

La strategia proposta ha chiari obiettivi: l’integrazione delle politiche macroeconomiche con le politiche del territorio e delle città e con le politiche microeconomiche degli investimenti e dell’innovazione. In particolare, si ritiene strategico promuovere la crescita della domanda interna nell’economia del Paese, rispondere ai nuovi bisogni, ora latenti ed emergenti, dei cittadini e individuare gli strumenti industriali, finanziari e normativi necessari per aggregare le domande individuali di beni e servizi “comuni” o collettivi.

Il libro individua alcune “idee forza” su grandi “progetti strategici prioritari” (turnaround projects), sia industriali sia infrastrutturali, che possono essere intrapresi dalle imprese e dalle istituzioni pubbliche e in particolare da quelle locali. Inoltre, sono proposti gli strumenti finanziari e le strategie di sostegno più adeguati da parte delle banche, degli altri intermediari e degli investitori istituzionali italiani ed esteri.

Il libro vuole promuovere un movimento di opinione per una nuova politica economica e industriale in Italia rivolgendosi a tutti i suoi protagonisti e in particolare ai cittadini. Questa proposta può quindi risultare utile per promuovere un “tavolo di confronto” tra gli attori economici più rilevanti, che affronti il tema delle scelte nelle politiche per la crescita sulla base di schemi teorici e di intervento più efficaci di quelli finora adottati, che non ci fanno uscire da una sostanziale stagnazione di lungo periodo.

Il Gruppo di Discussione “Crescita, Investimenti e Territorio”, che ha elaborato la proposta illustrata in questo libro, ha riunito a uno stesso tavolo più di 50 docenti e ricercatori delle università e dei centri di ricerca esperti di economia industriale, economia regionale, urbanistica, esperti del mondo delle imprese e delle maggiori istituzioni bancarie nazionali e delle amministrazioni pubbliche, assieme ai responsabili delle politiche industriali delle confederazioni sindacali nazionali. Il Gruppo di Discussione mantiene un rapporto stretto con le diverse Società Scientifiche, come l’Associazione Italiana di Scienze Regionali e la Società Italiana di Economia e Politica Industriale, che da molti anni organizzano la discussione tra gli studiosi di economia regionale e industriale.

ISBN 978-88-238-1388-5



9 788823 813885

www.egeaonline.it