

# Scala, efficienza, equità: le condizioni per un nuovo ciclo di investimenti sul territorio

*Giancarlo Corò*<sup>1</sup>

## 1. La caduta degli investimenti e la difficile risalita

Il dato più preoccupante della lunga recessione che ha colpito l'Italia è stato il crollo degli investimenti. A fine 2014 la spesa per investimenti nel nostro Paese era infatti scesa a 230 miliardi, un quarto in meno rispetto ai livelli pre-crisi. Considerato che dagli investimenti dipende la capacità di espansione e rinnovamento tecnologico della base produttiva, nonché gli interventi per accrescere qualità ed efficienza delle infrastrutture, la contrazione di questa componente della domanda interna non ha avuto solamente effetti congiunturali, ma si rifletterà negativamente sui livelli futuri di produttività e, di conseguenza, sul tasso potenziale di crescita. Certo, gli investimenti rappresentano la componente più sensibile ai mutamenti del ciclo economico. Tuttavia, una caduta così pesante, prolungata e generale – che ha riguardato le costruzioni come i macchinari, i mezzi di trasporto come le tecnologie informatiche e di telecomunicazione – non si era mai manifestata nella storia economica recente dell'Italia.

Non si può dunque che concordare con la proposta del gruppo di economisti coordinati da Riccardo Cappellin di individuare nel rilancio degli investimenti la condizione fondamentale per riprendere un cammino di crescita sostenibile. Ed è particolarmente convincente l'idea di ancorare il nuovo ciclo di investimenti a politiche territoriali, con il duplice obiettivo di sostenere subito la domanda e creare, nel medio lungo termine, condizioni di competitività in grado di generare e attrarre risorse per lo sviluppo futuro.

---

<sup>1</sup> Università Ca' Foscari Venezia, Dipartimento di Economia, Venezia, e-mail: giancarlo.coro1@gmail.com.

Proprio per questo bisogna però essere chiari su un punto. Un nuovo ciclo di investimenti non potrà essere attivato pensando alle tradizionali politiche keynesiane di deficit *spending*. Non solo perché, dato l'elevato debito pubblico dell'Italia, i vincoli di bilancio sono difficilmente negoziabili. Ma anche perché proprio l'esperienza italiana è lì a dimostrare che non è liberando la capacità di spesa delle pubbliche amministrazioni che l'economia può rafforzarsi. D'altro canto, senza una nuova politica fiscale non è pensabile che la timida ripresa in corso possa consolidarsi. Dopo sette anni di crisi, la spinta degli investimenti privati è ancora debole, complice anche un sistema finanziario inefficiente, ancora troppo basato sul capitale di debito e, di conseguenza, poco propenso a sostenere progetti innovativi. Sappiamo inoltre che una nuova stagione di sviluppo non si aprirà con un semplice ritorno al precedente ciclo economico, bensì con un salto di capacità competitiva del sistema produttivo, che richiede anche una nuova e più avanzata dotazione di beni pubblici: capitale umano, ricerca, connettività, sicurezza, sostenibilità ambientale. Ecco allora che il rilancio degli investimenti pubblici sul territorio può diventare una strategia credibile e coerente di crescita solo se ancorata ad alcune precise condizioni, in particolare un convinto rinnovamento delle istituzioni locali, precisi criteri di selezione della spesa e una distribuzione più equa del "capitale spaziale", cioè di quell'insieme di risorse presenti sul territorio che favoriscono l'inserimento nella vita sociale, culturale, professionale e politica di ogni cittadino. Queste condizioni rinviano a questioni di politica economica regionale da troppo tempo disattese in Italia e che in buona parte possiamo riassumere nella "questione metropolitana", ovvero nel salto di scala istituzionale necessario ad assicurare una gestione più efficiente delle risorse territoriali.

## 2. Il valore dello spazio metropolitano

La questione metropolitana non è certo nuova in Italia. È almeno dagli anni '60 che su tale questione si esercitano diverse categorie di studiosi e che il sistema politico propone leggi e normative puntualmente disattese. Non si tratta di un problema da poco. Perché la questione metropolitana non è solo un problema amministrativo, ma innanzitutto un'esperienza vissuta in prima persona da lavoratori, imprenditori, studenti e consumatori che si muovono quotidianamente all'interno di uno spazio di relazioni che eccede i confini amministrativi del comune e della provincia in cui si risiede.

L'esigenza di un *governo metropolitano* nasce proprio dalla consapevolezza che il disallineamento fra l'estensione delle strutture fisiche e socio-economiche da un lato, e di quelle politiche e istituzionali dall'altro, crea sempre più inefficienze e diseconomie, le quali rendono più costosa la vita ai citta-

dini e alle imprese, assorbendo così risorse preziose che vengono sottratte a consumi e investimenti.

Affrontare la questione metropolitana significa, perciò, organizzare un nuovo modello di governo del territorio che renda possibile ampliare lo spazio di opportunità a disposizione di cittadini, lavoratori, imprese. Significa creare condizioni di efficienza, qualità e attrattività dell'ambiente in cui viviamo. Significa poter competere in un mondo sempre più aperto e interdipendente, all'interno del quale aumenta la libertà di scegliere dove insediarsi, ma anche la necessità di accedere a un insieme di risorse comuni (bacini di professionalità e competenze distintive), di relazioni generative (scambi informativi, servizi innovativi, culture tecniche) e di istituzioni (educative, di ricerca, amministrative) che rimangono ben radicate in contesti specifici.

Paradossalmente, fenomeni che ritenevamo stessero riducendo, se non annullando, il ruolo della distanza geografica – come lo sviluppo delle tecnologie di comunicazione, la crescita del contenuto di innovazione nella produzione di beni e servizi, la partecipazione a catene globali del valore – stanno in realtà rafforzando l'esigenza di scambi diretti e ripetuti a scala metropolitana, poiché è all'interno di tale spazio di relazioni che si possono meglio condividere le conoscenze necessarie a governare la crescente complessità dell'economia globale.

Il significato di un governo metropolitano dovrebbe perciò essere quello di favorire le condizioni per un rilancio dello sviluppo e per creare nuove occasioni di lavoro. Affrontare i temi del governo metropolitano significa, in altri termini, guardare alla *qualità della crescita*, nella consapevolezza che in Italia il vecchio ciclo dello sviluppo si è oramai chiuso, e che un nuovo ciclo potrà ripartire e diventare sostenibile solo costruendo condizioni di maggiore efficienza, innovazione e attrattività del territorio.

### 3. Territorio, produttività, istituzioni

Un aspetto spesso sottovalutato è che proprio l'inadeguata organizzazione del territorio costituisce una causa non secondaria della bassa produttività dell'economia italiana. La bassa produttività è collegata sia ai maggiori costi relativi che cittadini e imprese devono sopportare nell'abitare, muoversi, lavorare in territori congestionati e di scarsa qualità, sia alla limitata spinta all'innovazione che solo ambienti metropolitani vibranti, ben organizzati e attrattivi riescono a fornire. Combinando i dati Oecd ed Eurostat<sup>2</sup>, possiamo osservare che nelle regioni europee dove è cresciuta una grande area metropoli-

---

<sup>2</sup> Per un'analisi dei dati e della letteratura sull'economia delle are metropolitane sia concesso rinviare Corò e Dalla Torre (2015).

tana il reddito pro-capite è mediamente superiore di un quinto rispetto alle regioni che ne sono prive, mentre la dotazione di capitale umano è maggiore di un terzo. Ma il dato che risalta maggiormente è quello sulla creazione di brevetti, che nelle regioni metropolitane ha un indice doppio rispetto alle altre, che diventa addirittura triplo se consideriamo i brevetti a maggiore contenuto scientifico e tecnologico. L'aspetto da sottolineare è che lo sviluppo di una città metropolitana costituisce un fattore di competitività per tutta la regione, in quanto genera effetti esterni di cui possono beneficiare anche imprese e soggetti collegati a tale città, anche se non operano al loro interno.

In Italia da troppo tempo la politica urbana è assente dall'agenda nazionale, rinunciando così a una formidabile leva per investimenti utili a migliorare la qualità della vita dei cittadini e accrescere l'efficienza e i potenziali di innovazione del sistema nazionale. Nemmeno le Regioni hanno saputo o voluto impostare una politica per le città, fornendo risposte convincenti alla questione metropolitana. Questa sottovalutazione ha diverse cause. Innanzitutto perché all'interno del tradizionale schema distributivo della politica italiana, una crescita del protagonismo delle città avrebbe significato sottrarre visibilità e risorse agli altri livelli di governo, in particolare proprio a quelli – nazionale e regionale – che avrebbero dovuto aiutare dall'alto la formazione di un governo metropolitano. Tuttavia, se in Italia la questione urbana e metropolitana è ancora aperta, una parte non piccola della responsabilità è distribuita nei tanti territori in cui si organizza la vita collettiva, che non hanno voluto e saputo organizzare livelli di governo adeguati alla nuova dimensione dei processi economici e sociali. La frammentazione amministrativa che tutt'ora permane nel nostro Paese e che ha pochi eguali al mondo, è lì a dimostrare che anche dal basso è venuta a mancare la spinta per dare una maggiore razionalità alla risorsa istituzionale sul territorio. Continuano infatti a pesare inerzie e resistenze istituzionali da parte di quei piccoli comuni che non vogliono rinunciare a un micro potere cresciuto grazie all'incapacità di governare l'espansione edilizia dei centri urbani maggiori. Eppure, senza una maggiore razionalità istituzionale sarà impossibile non solo ridurre i *costi* dell'amministrazione pubblica, ma soprattutto generare quei *benefici* in termini di infrastrutture, efficienza e qualità del territorio che costituiscono un insieme di fattori fondamentali per assicurare una crescita sostenibile di lungo periodo.

I limiti qui sopra richiamati hanno comunque trovato un potente alleato in una cultura politica ed economica ancorata a schemi del passato, in particolare all'idea che la questione metropolitana sia, alla fine, un tema minore rispetto alle "vere" politiche per lo sviluppo, che richiedono capacità di manovra a livello macroeconomico e finanziario, insieme a interventi su regole e infrastrutture a scala nazionale. In realtà, come sta mettendo in luce il vivace dibattito che si è aperto negli ultimi anni negli Stati Uniti, porre il tema delle città non significa affatto rifugiarsi in una dimensione marginale della politica

economica, ma esattamente il contrario - si vedano in particolare Katz e Bradley (2013) e lo stimolante libro di Benjamin Barber (2013). Infatti, una volta che a livello nazionale viene definito un quadro di regole e indirizzi generali su welfare, giustizia, difesa, politica estera e stabilità macro-economica – tutte materie che nel caso dell'Italia vedono tra l'altro un ruolo sempre maggiore del livello europeo – è poi nelle città e nei territori dove queste regole vengono concretamente vissute e dove poi si sperimentano le decisioni che interessano maggiormente i cittadini: dalla casa, alle infrastrutture, all'ambiente, dalla salute alle politiche sociali e culturali, dal funzionamento concreto delle Scuole e delle Università, alle politiche per l'occupazione, l'innovazione e lo sviluppo. È inoltre sul territorio che si decide la politica del commercio, che si rapportano banche e imprese, che si scambiano servizi complessi, che imprenditori e sindacati si confrontano su crisi aziendali e investimenti.

Affrontare la questione metropolitana è in questo senso un modo per ripensare forme, livelli e strumenti di governo dello sviluppo. È un laboratorio avanzato dove sperimentare azioni più efficaci per elevare la capacità sociale di competere in un'economia sempre più aperta e basata sull'innovazione.

#### **4. Accessibilità, sostenibilità, inclusione: un'agenda metropolitana**

La credibilità di un'agenda di governo metropolitano dipende dunque dalla capacità di individuare temi rilevanti per lo sviluppo del territorio e per i quali la gestione locale è diventata del tutto inadeguata. Un primo aspetto rilevante per lo sviluppo metropolitano riguarda la modernizzazione del *sistema dei trasporti*. È infatti difficile immaginare l'effettivo dispiegamento delle potenzialità di un spazio metropolitano in assenza di un'offerta di servizi di mobilità collettiva all'altezza delle altre città europee. L'esistenza di moderni servizi di trasporto rappresenta la condizione per accrescere lo spazio di opportunità a disposizione di cittadini, lavoratori e imprese, con conseguenze rilevanti in termini di allocazione delle risorse. Inoltre, un sistema integrato di mobilità aumenta accessibilità e valore dei nodi del trasporto nazionale e internazionale, quali aeroporti e reti dell'alta velocità, accrescendo così l'attrattiva del sistema metropolitano.

Un secondo aspetto qualificante riguarda il fronte della *banda larga e della connettività digitale*. Un'area metropolitana che si rispetti è in grado di garantire servizi di connettività di avanguardia a costi contenuti. Il potenziamento della dotazione tecnologica passa anche attraverso l'attrazione di investimenti nazionali ed esteri di imprese che si posizionano sia dal lato della domanda (come utilizzatori professionali della rete), sia da quello dell'offerta (come fornitori di prodotti e servizi digitali).

Fra i temi prioritari per una riorganizzazione del territorio metropolitano in Italia c'è sicuramente quello delle *aree produttive*. Anche negli anni della crisi, infatti, la domanda di spazi per attività produttive, logistiche, terziarie, commerciali è proseguita, ma ha mostrato caratteristiche diverse rispetto al passato. Oggi, la crisi da un lato e le mutate esigenze dei settori e delle aziende dall'altro, stanno contribuendo a liberare degli spazi che, tuttavia, non sempre sono compatibili con le nuove funzioni produttive. Emerge pertanto l'opportunità di attivare processi di recupero, riconversione e valorizzazione dei "vuoti metropolitani" anche attraverso strumenti innovativi di gestione immobiliare.

Tra i servizi che potrebbero beneficiare di un governo metropolitano ci sono anche quelli di *pubblica utilità*, come la gestione dei rifiuti, la regolazione dei servizi idrici e la stessa sicurezza idraulica. È la stretta interdipendenza negli usi del suolo a creare la necessità di un governo unitario di queste materie ambientali, il cui salto di scala potrebbe aiutare anche lo sviluppo di un'offerta industriale avanzata e di *spillover* tecnologici. Un progetto di scala metropolitana sarebbe utile anche per sviluppare una *politica energetica* innovativa basata sui sistemi di produzione sempre più distribuita e reti intelligenti (*smart grid*).

C'è inoltre un tema diventato centrale nell'analisi della crisi e a lungo sottovalutato nelle politiche urbane: quello della diseguale distribuzione delle risorse, che sempre più trova nelle città fattori di accentuazione. Lo ha messo bene in luce Bernardo Secchi nel suo ultimo libro quando sostiene che "la città, da sempre immaginata come lo spazio dell'integrazione sociale e culturale per eccellenza, è divenuta, negli ultimi decenni del ventesimo secolo, potente macchina di sospensione dei diritti dei singoli e dei loro insiemi" (Secchi, 2013). Se l'uscita dalla crisi richiede un rilevante impegno politico nel trovare regole di distribuzione più equa delle risorse, l'organizzazione delle città e del territorio non potrà che diventare uno degli ambiti nei quali tale impegno politico si dovrà concretamente manifestare. Per riprendere ancora una volta le parole di Secchi, ciò implica "che si torni a riflettere sulla struttura spaziale della città (...) che si riconosca il ruolo di una sua infrastrutturazione capillare e isotropa, tale da conferire alla città e al territorio una maggiore e più diffusa porosità, permeabilità, accessibilità; che si disegnino spazi pubblici ambiziosi, tenendo conto della qualità di quelli che ci hanno preceduto; che si torni a ragionare sulle dimensioni del collettivo".

## 5. Per un modello cooperativo di governo metropolitano

Com'è evidente a chiunque analizzi la struttura urbana di gran parte delle regioni italiane, il processo di diffusione insediativa e di estensione delle re-

lazioni funzionali è talmente rilevante che ha spesso portato alla saldatura tra sistemi urbani, in particolare lungo le principali direttrici infrastrutturali. Tale fenomeno ha dato forma a sistemi metropolitani policentrici diventati oramai una componente costitutiva del paesaggio urbano italiano: è senz'altro così nella città diffusa dell'area centrale del Veneto o lungo l'asse emiliano e quello romagnolo, ma ciò vale anche per Milano (nucleo principale di un sistema metropolitano che include gran parte della Lombardia), oppure per l'area Firenze-Prato. Ma anche guardando alla realtà europea l'assetto policentrico dei sistemi metropolitani appare più *regola* che eccezione: basti pensare al Randstad-Holland o al Noord-Brabant, alle Fiandre come all'area Reno-Ruhr (Cfr. Agnoletti et al., 2014).

L'affermarsi di una forma policentrica e reticolare di spazio metropolitano non è solo l'esito di un insieme di processi spontanei di crescita che si amalgamano su un territorio, ma anche un modello che emerge da una selezione competitiva. Se adeguatamente governato, un sistema policentrico può fornire un equilibrio avanzato fra le *economie di scala metropolitana* – esternalità, varietà, istituzioni, apertura culturale, dotazione infrastrutturale – e il bisogno di mantenere un'*identità locale*, grazie alla quale alimentare l'integrazione sociale e un ancoraggio delle imprese al territorio. Ma questa forma non può non avere un suo risvolto politico: il policentrismo insediativo è anche un policentrismo dei poteri, che devono dunque essere coordinati in base ad un modello di governo cooperativo, non autoritativo.

È chiaro, pertanto, che l'estensione dei bacini di relazione delle città impone di ragionare non soltanto sulla base dei confini e logiche amministrative, come invece induce a fare un'applicazione ordinaria della cosiddetta legge Delrio (L. 7 aprile 2014 n. 56), che dopo numerosi tentativi che si sono succeduti negli ultimi 25 anni, ha istituito in Italia le Città metropolitane. Nella misura in cui si sposta il livello di governo dal territorio comunale a quello provinciale, tale legge contribuisce al superamento degli ambiti locali in materie rilevanti per il governo dello sviluppo territoriale, ma rimane tuttavia ancorata a un ritaglio amministrativo che quasi mai corrisponde all'estensione effettiva dei processi e degli interessi metropolitani. Il pericolo è dunque di riprodurre uno schema di governo – quello provinciale – che ha funzionato così male da essere eliminato attraverso una legge costituzionale.

Se, dunque, è evidente la necessità di programmare il territorio secondo logiche di tipo metropolitano, è meno chiara l'esigenza di istituire un'autorità amministrativa metropolitana che si sostituisca ai Comuni replicando un modello gerarchico e autoritativo.

Guardando alle principali esperienze internazionali di governo metropolitano si individua un quadro piuttosto eterogeneo, dove tendono comunque a prevalere forme associative fra sistemi locali nella gestione di funzioni comuni. In alcuni Paesi, come Germania e Stati Uniti, convivono più forme di *gover-*

*nance* metropolitana, favorendo in questo modo la sperimentazione di soluzioni differenziate. In Italia si è deciso di seguire un modello unico, valido per tutte le città. Si tratta di un grave limite delle leggi di riforma degli assetti amministrativi che si sono finora succedute. Un Paese come l'Italia così diverso per storia, cultura, livelli e modelli di sviluppo avrebbe richiesto un approccio più aperto e sperimentale. Sarebbe poi stato sul piano della qualità delle politiche di sviluppo e sull'efficacia della programmazione del territorio che si poteva valutare la bontà della scelta compiuta.

Questa strada non è tuttavia completamente preclusa. Spetta alla capacità degli attori locali, all'interno di un più ampio quadro di cooperazione metropolitana, esplorarla con maggiore convinzione, facendo leva su idee e progetti concreti di investimento.

## **Bibliografia**

Agnoletti C., Camagni R., Iommi S., Lattarulo P. (a cura di) (2014), *Competitività urbana e policentrismo in Europa*. Bologna: il Mulino.

Barber B. (2013), *If Majors Ruled the World*. New Haven, CT: Yale University Press.

Corò G., Dalla Torre R. (2015), *Spazio metropolitano*. Venezia: Marsilio Editore.

Katz B., Bradley J. (2013), *The Metropolitan Revolution. How Cities and Metros are Fixing our Broken Politics and Fragile Economy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.