

Scenari per il Piemonte del Duemila

PRIMO RAPPORTO TRIENNALE

VERSO L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

Scenari per il Piemonte del Duemila

PRIMO RAPPORTO TRIENNALE

Irescenari

VERSO L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA



ISTITUTO RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IREs Piemonte è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socio-economico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi. Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;
- le rassegne congiunturali per il piano regionale di sviluppo;
- le ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti e inoltre la collaborazione con la Giunta Regionale alla stesura del Documento di Programmazione economico-finanziaria (art. 5, L.R. n. 7/2001).

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Mario Santoro, Presidente

Maurizio Tosi, Vicepresidente

Consiglieri: Paolo Ferrero, Antonio Monticelli, Enrico Nerviani, Michelangelo Penna,
Raffaele Radicioni, Maurizio Ravidà, Furio Camillo Secinaro

COMITATO SCIENTIFICO

Valter Boero, Sergio Conti, Mario Montinaro, Angelo Pichierri,
Walter Santagata, Silvano Scannerini, Gianpaolo Zanetta

COLLEGIO REVISORI

Giorgio Cavalitto, Presidente

Giancarlo Cordaro, Membro effettivo

Mario Marino e Ugo Mosca, Membri supplenti

DIRETTORE

Marcello La Rosa

STAFF

Luciano Aburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro, Maria Teresa Avato,
Marco Bagliani, Giorgio Bertolla, Antonino Bova, Paolo Buran, Laura Carovigno, Renato Cogno,
Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona,
Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese, Simone Landini,
Renato Lanzetti, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia, Maurizio Maggi, Renato Miceli,
Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Carla Nanni, Sylvie Occelli, Santino Piazza, Stefano Piperno,
Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Luigi Varbella, Giuseppe Virelli

© 2001 IRES - Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

Via Nizza, 18 - 10125 Torino

Tel. 011.66.66.411 - Fax 011.66.96.012

Iscrizione al Registro tipografi ed editori n. 1699, con autorizzazione della Prefettura di Torino del 20/05/1997

Si autorizza la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto del volume con la citazione della fonte.

**PRIMO RAPPORTO TRIENNALE
SUGLI SCENARI EVOLUTIVI DEL PIEMONTE 2001**

COORDINAMENTO DELLO STUDIO

Paolo Buran

CONSULENZA SCIENTIFICA

Roberto Camagni (Politecnico di Milano)

L'ELABORAZIONE È STATA CURATA E DISCUSSA NELLE SUE VARIE FASI DAI RICERCATORI DELL'IREs

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Paolo Buran, Renato Cagno, Luciana Conforti,
Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Tommaso Garosci, Renato Lanzetti, Maurizio Maggi,
Maria Cristina Migliore, Sylvie Ocelli, Stefano Piperno, Luigi Varbella

e da:

Carlo Beltrame, Federico Boario (Mercati S.r.l.), Luca Dal Pozzolo (Fondazione Fitzcarraldo),
Mauro Durando (O.R.M.L.), Silvia De Paoli (Ufficio Studi della Camera di Commercio di Torino),
Giuseppe Forlani (Prefettura di Torino), Graziella Fornengo (Università di Torino),
Sara Levi Sacerdotti, Alfredo Mela (Politecnico di Torino)

HANNO COLLABORATO INOLTRE

Santino Piazza, Lucrezia Scalzotto

SI RINGRAZIANO

Arnaldo Bagnasco, Mario Deaglio, Giuseppe Dematteis,
Piercarlo Frigero, Bruno Giau, Walter Santagata del Comitato Scientifico uscente
Piero Gastaldo (Compagnia S.Paolo), Alberta Pasquero (S&T)
che hanno partecipato ai seminari di impostazione e fornito importanti consigli
per la realizzazione dello studio

SI RINGRAZIANO INOLTRE

i Dirigenti della Regione Piemonte, delle Province,
delle Camere di Commercio e delle Organizzazioni sindacali e imprenditoriali,
gli Amministratori locali, gli operatori economici
che hanno cortesemente fornito informazioni e giudizi sulle diverse situazioni locali o settoriali

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Maria Teresa Avato, Laura Carovigno

PROGETTO GRAFICO E VIDEOIMPAGINAZIONE

Clips

STAMPA

Industria Grafica Falciola

Analisi di scenario: i futuri possibili del Piemonte

Lo studio qui presentato inaugura una nuova linea di prodotto nell'ambito delle pubblicazioni IRES: si tratta di un rapporto periodico a cadenza triennale sulle prospettive economiche e sociali del Piemonte condotto con il metodo delle analisi di scenario: una tecnica di esplorazione analitica delle prospettive future possibili e di quelle auspicabili, in uso da alcuni decenni presso le grandi imprese, e recentemente sperimentata anche da parte dei centri studi di governi nazionali o regionali.

Quali le motivazioni di questa nuova pubblicazione, che affianca in modo complementare la relazione annuale Piemonte Economico Sociale, divenuta da tempo un punto di riferimento per il monitoraggio sull'evoluzione del sistema regionale? Si potrebbe ritenere che in un contesto di rapido cambiamento sia illusorio un approccio di analisi che superi un orizzonte di breve termine. La congiuntura internazionale è passata nel corso di pochi mesi da uno stato euforico a una depressione assai preoccupante; a ciò si è aggiunto un culmine di incertezza e smarrimento causato dall'attacco terroristico dell'11 settembre e dai suoi riflessi politico-economici. Ma già negli anni precedenti si erano manifestati cambiamenti estremamente intensi – come l'emergere della sfida giapponese nelle tecnologie di punta, e poco dopo il rapido arenarsi di quella economia, o la parabola delle economie del sud-est asiatico. Eppure, proprio quando il mutamento è più radicale occorre osservarne la traiettoria con particolare attenzione, perché è in grado di rimettere in gioco il modo di funzionare dei sistemi economici, le gerarchie di ricchezza e di potere, le convergenze o i conflitti di interesse tra i territori. Sovente la società mediatica nella quale ormai siamo immersi indulge alla effimera celebrazione di una nuova "svolta epocale", assolutizzando ciascun singolo e transitorio passaggio congiunturale. Ma gli eventi hanno un filo segreto e una concatenazione logica, che rischiano di andar perduti nella successione degli show di prima serata, rendendo più difficile l'individuazione di priorità e di esigenze strutturali, utili anche nella gestione delle emergenze o nella valorizzazione delle opportunità momentanee. Nelle vicissitudini caotiche, i sistemi territoriali sperimentano la loro capacità di tenuta riclassificando di continuo le loro risorse storico-geografiche, e ridefinendo la propria identità. Per questo l'Ires non ha mai accettato il dominio del breve termine, sforzandosi invece di tener salda anche nelle diagnosi annuali una visione di prospettiva. Ebbene, per sostanziare un tentativo di riflessione a lunga gittata è necessario un periodico sforzo di sintesi, che integri e connetta i risultati delle ricerche settoriali o puntuali che l'Istituto produce incessantemente, o che altri soggetti di ricerca, regionali o extra regionali, vanno proponendo.

Ecco dunque l'esigenza di un prodotto come quello qui presentato. Si tratta di uno studio complesso su potenzialità, limiti e condizionamenti dello sviluppo regionale, che utilizza tecniche consolidate di analisi di scenario, procedendo ad una mappatura articolata delle tendenze in atto, nonché dei punti di forza e di debolezza che la regione incontra nel confronto competitivo quotidiano, per giungere infine all'individuazione di percorsi alternativi su cui lo sviluppo piemontese potrebbe avviarsi nei prossimi dieci anni. Non si tratta dunque di prevedere il futuro, bensì di riflettere sul futuro, segnalando connessioni tra processi e trade-off tra obiettivi, e strutturando gli elementi conoscitivi in un ragionamento compatto, elaborato e presentato in modo tale da poter essere più facilmente metabolizzato dagli attori chiave che intervengono nel governo dello sviluppo regionale. L'obiettivo è quello di alimentare il dibattito politico-economico, nella speranza di contribuire alla crescita di una visione strategica condivisa: un elemento che nell'esperienza recente di evoluzione urbana e regionale si è dimostrato tra i più rilevanti fattori critici di successo.

Il quadro di prospettive che esce da questo studio - come spesso avviene per rapporti dell'IRES - è composto di luci e ombre, punti di eccellenza consolidati o nuovi, ma anche nuovi rischi e nuove sfide. Ciononostante, rispetto al passato, l'immagine che questo rapporto fa emergere è relativamente confortante (nella speranza che le attuali turbative nella situazione internazionale non compromettano in modo grave le prospettive di crescita economica mondiale su cui facevamo affidamento prima della crisi). Il volume infatti documenta come la fase più dura della riorganizzazione che impegna la regione da più di due decenni sia ormai alle spalle, e segnala che nei prossimi anni sarà possibile procedere con maggior serenità alla raccolta dei risultati, a patto che si consolidi il risveglio di dinamismo soggettivo e imprenditorialità riscontrati negli ultimi anni. Se questo volume potrà contribuire in parte all'efficacia di questa raccolta, grazie alle indicazioni presentate e alle connessioni causali segnalate, lo sforzo di riflessione esercitato dall'IRES otterrà il premio più ambito: quello di aver cooperato per una conoscenza utile.

PREFAZIONE

Marcello La Rosa

Capitolo 1		
→ INTRODUZIONE - VERSO L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA	<i>Paolo Buran</i>	13
Capitolo 2		
→ IL CONTESTO ECONOMICO	<i>Vittorio Ferrero</i>	55
Capitolo 3		
→ L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE	<i>Maria Cristina Migliore</i>	81
Capitolo 4		
→ LE FORZE DI LAVORO PIEMONTESI NEGLI ANNI 2000	<i>Luciano Abburrà</i>	101
Capitolo 5		
→ IMMIGRAZIONE: RIFLETTERE SULLE PROSPETTIVE	<i>Enrico Allasino</i>	123
Capitolo 6		
→ IL MERCATO DEL LAVORO: UNA RICOGNIZIONE RETROSPETTIVA	<i>Luciano Abburrà e Mauro Durando</i>	133
Capitolo 7		
→ IL SISTEMA PRODUTTIVO	<i>Renato Lanzetti</i>	153
Capitolo 8		
→ IL PIEMONTE TRA OLD E NEW ECONOMY	<i>Graziella Fornengo</i>	183
Capitolo 9		
→ LE TENDENZE DEL SETTORE DISTRIBUTIVO	<i>Federico Boario e Luigi Varbella</i>	207
Capitolo 10		
→ NUOVI TERRITORI PER LO SVILUPPO	<i>Maurizio Maggi</i>	229
Capitolo 11		
→ QUALI SCENARI PER IL PIEMONTE RURALE?	<i>Stefano Aimone</i>	241
Capitolo 12		
→ LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE	<i>Sylvie Occelli</i>	267
Capitolo 13		
→ GLI SCENARI DI TRASPORTO IN PIEMONTE	<i>Fiorenzo Ferlaino</i>	295
Capitolo 14		
→ IMMAGINI TERRITORIALI DELLO SPAZIO PIEMONTESE	<i>Alfredo Mela e Paolo Buran</i>	315
Capitolo 15		
→ PROSPETTIVE E PROGETTI NELLE REALTÀ PERIFERICHE	<i>Carlo Beltrame</i>	355
Capitolo 16		
→ CULTURA, IDENTITÀ E TERRITORIO	<i>Luciana Conforti e Luca Dal Pozzolo</i>	373
Capitolo 17		
→ L'ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ	<i>Giuseppe Forlani</i>	387
Capitolo 18		
→ I POTERI LOCALI	<i>Renato Cogno</i>	399

PREFAZIONE

Marcello La Rosa

“ The new social science must consist of both applied research and theory. The theory(.), must cross the traditional bounds of the disciplines within with knowledge Is ordered, for the transformation of society has changed the linkages among these institutional Areas. In so doing, it becomes the new social science, appropriate to the New social structure.”

J.S.Coleman, Foundations of social theory

L’IRES affida alla relazione di scenario, caratterizzata da una cadenza temporale triennale, un’analisi relativa all’andamento delle principali componenti del sistema socio economico regionale che, a differenza della tradizionale relazione annuale a carattere congiunturale, proietta lo sguardo sul medio periodo.

Il carattere principale dell’analisi contenuta nella relazione di scenario risiede nella forte capacità di addensare all’interno di un percorso a più voci, che si rivela del tutto integrato attorno ad un insieme pienamente riconoscibile di nodi concettuali, quelle componenti intellettuali che, al variare degli obiettivi e secondo i rispettivi ruoli e funzioni, sostanziano i compiti dispersi dell’analisi scientifica e della decisione pubblica.

Diventare il perno attorno al quale innestare quello che è definibile come un ulteriore orizzonte analitico che si ponga al servizio degli sforzi di coordinamento di tutte quelle conoscenze sparse nell’arena della produzione intellettuale sul e per il Piemonte: questo crediamo sia uno dei benefici principali di una simile operazione. Potremmo anche dire, un contributo di razionalità incrementale che può inserirsi nelle diverse fasi della progettazione dei percorsi di innovazione regionale.

Siamo convinti infatti che l’efficacia di un sistema socio economico si riveli anche nella capacità di mettere in relazione cooperativa le sue diverse componenti costitutive affinché possano essere generate azioni innovative che i singoli elementi, se dispersi e irrelati, non potrebbero dare. È con questa prospettiva che abbiamo cercato di realizzare uno scenario regionale che assumesse il ruolo di strumento conoscitivo quanto più possibile organico e coerente.

La metodologia analitica scelta, ovvero l’identificazione di ‘futuri possibili’ dipendenti dall’interazione delle variabili strutturali regionali a determinati fattori di contesto, con l’adeguato corredo di analisi empirica, costituisce la base per implementare un canale di comunicazione innovativo che può essere utilizzato da tutti coloro che professionalmente, o anche solo in qualità di destinatari, si occupano dello studio delle opzioni contenute nell’analisi prospettica e del loro impatto sulle costituenti sistemiche.

Il decisore pubblico e lo studioso, prima di operare le proprie scelte, possono esplorare, attraverso questo strumento, gli esiti (dotati di maggiore o minore probabilità di occorrenza) di queste sui diversi scenari del sistema socio economico e possono trarre tutti gli spunti per applicare autonome elaborazioni logiche e sostanziali alla verifica di alternative possibili.

Riteniamo importante evidenziare il fatto che questo sforzo analitico prende vita dai singoli apporti disciplinari in cui si articola l’attività istituzionale dell’IRES senza tuttavia identificarsi completamente con essi. Risulta essere una sorta di emergenza cognitiva che si propone di essere, oltre che frutto di uno sguardo quanto più possibile oggettivo sulla realtà regionale, componente attiva dell’ambiente che intende analizzare.

Un approdo cui fare ricorso per sviluppare razionalmente tutte quelle conoscenze che, se tenute diffuse o disperse, non produrrebbero avanzamenti conoscitivi intorno a situazioni caratterizzate da elevata complessità e incertezza - tipiche di un ambiente in cui l’evoluzione tecnologica sfida ogni tentativo di analizzare, tramite modelli di tipo tradizionale, le relazioni tra sistema socio economico e ambiente.

Definire attiva una componente di conoscenza, che possiamo considerare elemento del sistema che si intende studiare, implica intenderla come base in ogni momento disponibile per la messa in forma di nodi di relazione progettuale, a partire da conoscenze diffuse tra tutti gli attori coinvolti nei processi di analisi e di progettazione di policy.

Se l'interazione, tra processi inerziali dovuti ai percorsi segnati dalla tradizione e capacità innovative delle componenti del sistema, deve produrre quel mutamento che i veloci e incalzanti cambiamenti di contesto richiedono, come sottolinea il curatore Paolo Buran, la componente attiva sopra descritta rientra come elemento a pieno titolo all'interno di quei processi di riorganizzazione endogena che il sistema produce nel complessivo processo di attivazione che caratterizza le fasi di transizione.

L'arena argomentativa su cui posa lo sguardo questa relazione ha, come centro, il decisivo nodo dei possibili sentieri di crescita del sistema socio economico regionale, dopo la fase che ha visto la regione alle prese con le necessità poste dal processo di riorganizzazione dell'economia e della società nella seconda metà degli anni '90.

Siamo impegnati da tempo nell'esplorazione dei possibili percorsi o cammini di crescita della regione, sia a partire dalle prospettive economico produttive che a partire dalle relazioni che intercorrono tra sistema economico e sistema socio culturale, fino all'analisi della governance e dei problemi legati alla spesa pubblica locale.

Lo studio dei dati disponibili e la loro interpretazione conducono alla formulazione e alla richiesta di verifica di una tesi: gli elementi che caratterizzano l'economia e la società della nostra regione sono in grado di supportare adeguatamente le strategie volte ad accogliere le sfide che si pongono, anche e soprattutto a partire dalla capacità di trasformare i vincoli esterni (economici e culturali) in potenzialità da sfruttare? la stessa dotazione idiosincratca di risorse culturali e organizzative, sia individuali che collettive, può rappresentare una leva utile su cui innestare le misure di policy più idonee a sostenere un nuovo e duraturo sviluppo?

Se, in conclusione e prendendo spunto da uno dei temi che più o meno esplicitamente toccano tutti i contributi presenti nel volume, il compito della governance all'interno di un progetto realizzato e/o condiviso dagli attori locali è anche quello di fornire gli strumenti per la cooperazione al fine di raggiungere uno scopo che non sarebbero riusciti altrimenti a perseguire, allora il contributo che questo volume può dare è definibile con le parole che Aldo Bonomi ha dedicato alla descrizione dell'operazione dello studioso che mette in gioco i propri saperi e capacità in simili sforzi progettuali: "la tecnicità, la produzione di beni relazionali, la comunità artificiale sono tutti beni a riproduzione lenta. Siamo virtualmente una comunità semantica in cui si mettono in comunicazione virtualmente linguaggi in parte diversi e si scambiano beni e forme a riproduzione lenta...".

Il contributo cui ci affidiamo è proprio quello che, usando ancora un termine di Bonomi, rientra nella tipologia produttiva di una "comunità semantica": creare accanto alle analisi statistiche tradizionali, i segni e i concetti, contestualmente i linguaggi, per utilizzarli, contribuendo così a una contaminazione di linguaggi che si integri nel progetto di costruzione di un patrimonio conoscitivo e di capacità d'intervento sul territorio.

La presentazione di questo volume è contemporaneamente la fine e l'inizio di un lungo e laborioso percorso scientifico. La fine, perché con questo volume si concretizza la scelta, fatta quattro anni fa, di dar vita ad un settore di ricerca del nostro Istituto specializzato in scenari regionali. Scelta che ha visto i nostri ricercatori perfezionare la propria capacità di elaborare analisi socioeconomiche di tipo previsivo. L'inizio, perché intendiamo produrre a cadenze periodiche un aggiornamento degli scenari possibili contenuti nella relazione.

Giunti all'arrivo di questo primo importante traguardo desidero ringraziare vivamente i dipendenti dell'IRES e tutti coloro che hanno contribuito, a vario titolo, alla realizzazione di questa prima relazione di scenario.

Al dottor Paolo Buran, responsabile e curatore della relazione, l'onore del traguardo raggiunto e l'onere di raggiungere gli ulteriori.

Irescenari

→ INTRODUZIONE

VERSO L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA

INTRODUZIONE – VERSO L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA

Paolo Buran

Indubbiamente, se ripercorriamo la storia economica del Piemonte nell'ultimo decennio, ci troviamo di fronte ad una vicenda a lieto fine. Iniziato con una recessione che sembrava preludere a un irreversibile declino, il cammino del Piemonte ha successivamente conosciuto un lungo e travagliato recupero, coronato infine dal confortante andamento congiunturale dell'ultimo biennio (2000-2001), che ha compresso il tasso di disoccupazione sino ad un livello – vicino al 5% – che ci eravamo scordati da molti anni.

Questo percorso evolutivo merita di essere riesaminato in un'ottica di prospettiva. La grande ansia dei primi anni '90, poi la perdurante sensazione – ampiamente suffragata dai dati – che la performance piemontese fosse inferiore a quella di altre regioni forti del Nord Italia e dell'estero, e infine gli interrogativi sollevati negli ultimi due anni circa la possibilità del Piemonte di riconquistare posizioni di eccellenza in settori chiave della cultura e dell'alta tecnologia, ripropongono l'esigenza di una riflessione d'insieme in merito alle tendenze maturate nello scorso decennio, al loro proiettarsi sugli anni che ci attendono, alle possibili alternative positive o negative che potrebbero derivare da elementi di vantaggio o da limiti strutturali già oggi percettibili all'interno del sistema regionale.

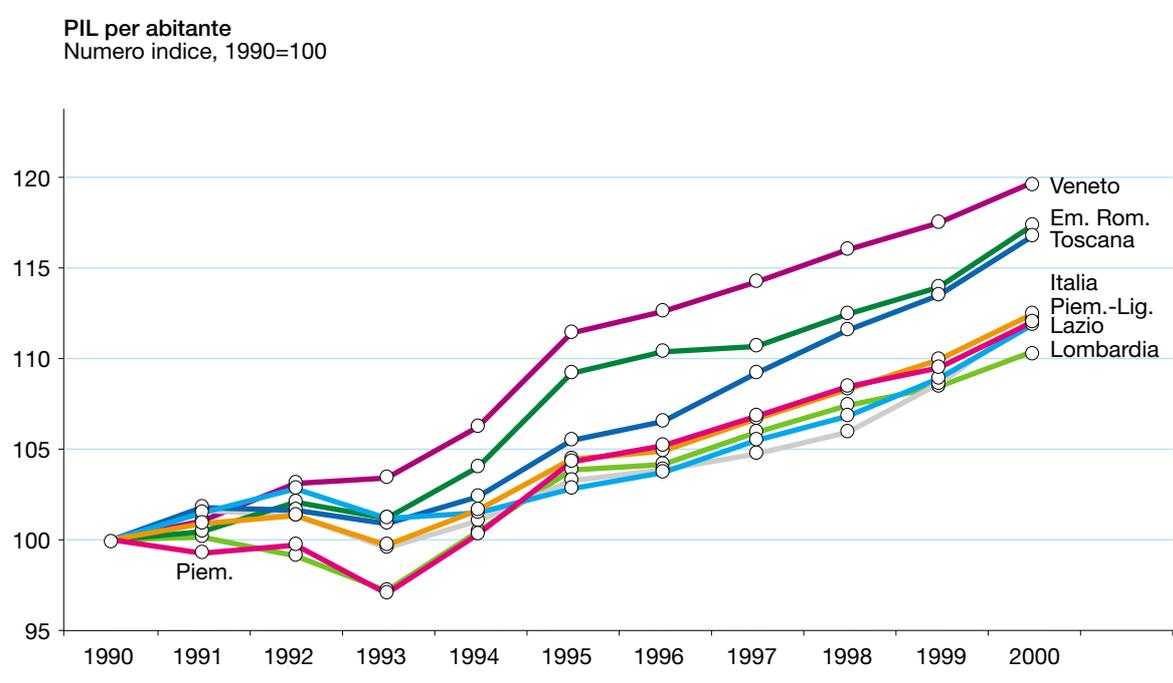
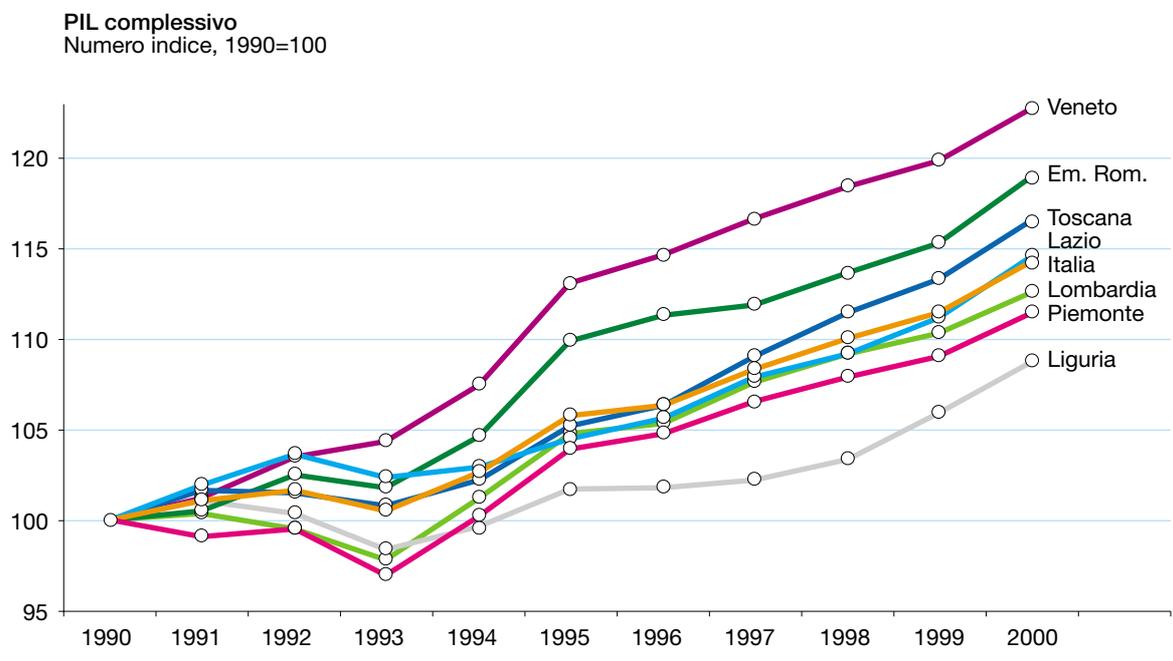
I capitoli di questo studio tentano una radiografia sui principali versanti settoriali della competitività regionale, analizzando per ciascuno di essi le principali trasformazioni riscontrate nel decennio trascorso, le modificazioni future già iscritte nell'attuale percorso evolutivo, le possibili varianti che possono derivare dal prevalere dell'una o dell'altra forza di cambiamento o da strategie e progetti elaborati dai principali attori interessati. In questo capitolo introduttivo si tenterà una sintesi schematica dei risultati più salienti emersi dallo studio, e uno sforzo di interpretazione unitaria. I frequenti rinvii ai capitoli – oltre a segnalare al lettore possibili approfondimenti – hanno l'obiettivo di simulare una struttura per così dire “ipertestuale” del ragionamento, cioè un tentativo di suggerire un filo logico provvisorio nell'interpretare una realtà evolutiva assolutamente “caotica” nella sua struttura, come sempre avviene nelle fasi di trasformazione sistemica dei contesti territoriali.

1. IL TREND: PASSI DI DIVERSIFICAZIONE NELLO SCORSO DECENNIO

Il Piemonte degli anni '90 ha visto dunque **la successione di due fasi molto diverse: recessione 1990-1993, ripresa 1994-2000** (Fig. 1). Come interpretare la linea di tendenza? Si è trattato di una fase di ristrutturazione intensa in cui si sono “fatti i conti con il passato”, seguita da un nuovo trend positivo destinato a durare; oppure di un andamento strutturalmente caratterizzato da forti oscillazioni, per cui la crescita della fase recente può essere concepita in buona parte come un “rimbalzo”, successivo alla recessione di inizio decennio?

Molte considerazioni sembrano confermare l'ipotesi più ottimistica (Cap. 2). Innanzitutto la durata del ciclo favorevole, che ha consentito al Piemonte di recuperare quasi totalmente il terreno perduto nella recessione dei primi anni '90; in secondo luogo, l'accelerazione della ripresa a cavallo del cambio di secolo, che ha portato evidenti ricadute positive anche sul piano occupazionale, correggendo un precedente orientamento assai intensivo del processo evolutivo, che portava ad incrementi apprezzabili della produttività ma a insoddisfacenti ritorni in termini sociali (livelli di occupazione e capacità di consumo); infine, un quadro generale di unificazione del mercato europeo (e mondiale) che pare avvantaggiare le regioni più avvezze alle relazioni economiche internazionali e caratterizzate da una struttura economica più simile a quella delle economie forti centroeuropee (grazie ad un andamento ciclico sincronizzato, che consente una miglior valorizzazione delle opportunità di mercato).

Fig. 1 – Dinamica del PIL regionale, a prezzi costanti, 1990-2000



- Lombardia
- Veneto
- Liguria
- Emilia Rom.
- Toscana
- Lazio
- Italia
- Piemonte

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e stime Prometeia

1 - VERSO L'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA - Il trend: passi di diversificazione nello scorso decennio

Possono certo sopravvivere alcuni elementi di preoccupazione. Il contesto economico internazionale complessivamente favorevole affermatosi tra il 1994 e il 2000, trainato dall'espansione dell'economia americana, ha impedito che si verificassero passaggi recessivi importanti, tali da richiedere ad una economia regionale molto "esposta" – come quella piemontese – scelte dolorose di razionalizzazione e delocalizzazione produttiva. Per il futuro, un'eventualità del genere non può essere scartata, in un clima di turbolenza e affanno generale come quello aperto dall'esaurimento del boom statunitense. Tuttavia **il miglioramento tecnologico e organizzativo, il riposizionamento di mercato, la parziale ma significativa diversificazione produttiva, la crescita apprezzabile del settore dei servizi, rappresentano altrettanti indizi che avvalorano l'ipotesi di una maggior robustezza dell'economia regionale e del suo sistema di imprese** (Cap. 7).

La diversificazione è stata più intensa negli ultimi anni del decennio. Come già si poteva intravedere nei primi anni '90, quando l'IRES elaborò la prima versione di scenari economici regionali, l'uscita dalla crisi del 1991-'93 avvenne attraverso la riattivazione dei motori tradizionali dell'economia piemontese: la grande impresa, i settori della metalmeccanica e dell'elettronica, i distretti. Si trattò dunque – per usare le espressioni proposte in una precedente analisi di scenario dell'IRES (IRES 1994) – di una **"ripresa su basi tradizionali"**, realisticamente proponibile, ma insufficiente. Ancora negli anni 1995-'97 l'industria manifatturiera sembrava riconfermare la propria indiscussa centralità, rinnovando e ringiovanendo i propri organici con massicce immissioni di nuove leve di lavoratori. Tuttavia a partire dalla seconda metà del decennio gradualmente gli orizzonti si vennero ampliando, orientando l'economia regionale verso uno scenario più favorevole, allora definito come **"riqualificazione diversificata"**: aumentò il numero di attori economici rilevanti, con la comparsa – nuova per il Piemonte – di un folto gruppo di medie imprese capaci di competere su una scala globale, con una strutturazione a rete dell'apparato produttivo che conferiva ampi margini di autonomia anche alle imprese di fornitura, cioè alla parte centrale del corpo imprenditoriale regionale, con un processo di riposizionamento sui mercati internazionali che interessa ormai una quota ampia delle imprese piemontesi, anche di piccola e media dimensione (Buran 1998).

Di fatto, nello scorso decennio lo sviluppo del sistema economico piemontese si è dipanato attraverso l'interazione di alcune fondamentali tendenze: l'internazionalizzazione, la qualificazione del prodotto e della forza-lavoro, la terziarizzazione produttiva. Appare estremamente probabile che anche il prossimo decennio sarà dominato dall'azione di queste *driving forces* (Cap. 7).

La **terziarizzazione dell'economia** è stata responsabile della quasi totalità dell'incremento del prodotto lordo reale realizzato nel decennio scorso. Essa corrisponde ad una tendenza generale delle economie avanzate, essendo sospinta dal crescente contenuto di informazione nelle produzioni materiali, dallo sviluppo di consumi immateriali, dalla crescita di funzioni specialistiche richieste dalle imprese, dalla domanda di servizi alla persona connessa tanto al miglior reddito disponibile quanto ai processi di invecchiamento della popolazione. Può quindi essere valutata positivamente, anche perché alcuni "vizi" passati del settore dei servizi (barriere alla concorrenza, produttività stagnante, scarsa disponibilità di tecnologie) appaiono in via di superamento. I servizi mostrano infatti – ad esempio – un'incipiente presenza anche nel commercio internazionale, con flussi di export non irrilevanti anche nella regione piemontese. Dunque, se industria e agricoltura hanno manifestato in questi anni un andamento fortemente selettivo, con maggiori risultati sul piano della competitività che su quello della crescita, **il settore dei servizi di mercato ha avuto un indirizzo complessivamente estensivo, con un apprezzabile apporto occupazionale e la crescita di una imprenditorialità diffusa che viceversa non trovava spazio nelle attività manifatturiere**, impegnate invece nel qualificare le proprie strutture organizzative con una notevole – ulteriore – crescita di incidenza delle società di capitali.

La dinamica estensiva ha avuto un ritmo più intenso nei settori della finanza e dei servizi per le imprese, mentre fenomeni di razionalizzazione non molto dissimili dai processi in atto nelle attività manifatturiere si sono riscontrati in attività terziarie "mature", come il settore dei trasporti e quello distributivo.

ANALISI DI SCENARIO: MOTIVAZIONI DI UN APPROCCIO

L'IRES ha avviato un filone permanente di analisi sulle prospettive della regione sviluppato con il metodo degli scenari alternativi, con l'obiettivo di rilanciare nella comunità regionale una maggior attenzione e un dibattito più aggiornato sul futuro possibile del Piemonte. Due ordini di motivazioni rendono oggi particolarmente opportuna un'analisi di scenario, in luogo o a fianco di altre metodologie di approccio al problema. Una è la rapidità del cambiamento sistemico innescatosi all'interno della regione e nel suo posizionamento internazionale. L'analisi per scenari permette appunto un controllo strategico sui momenti di discontinuità nelle tendenze evolutive. Essa conobbe un esemplare rilancio al tempo dello shock energetico degli anni '70, quando Pierre Wack, capo del settore Previsioni alla Royal Dutch Shell, si convinse – e persuase il top management dell'impresa – del fatto che in un quadro di turbolenza le estrapolazioni perdevano ogni efficacia previsionale, e solo ragionando per scenari alternativi si poteva dominare strategicamente il corso della crisi e adattarvi le condotte aziendali “scendendo le rapide” della corrente. Wack raccontò poi sulla Harvard Business Review come la Shell riuscisse quindi a riadeguare il suo comportamento strategico alle mutate condizioni e all'incertezza dei percorsi possibili, con notevole anticipo rispetto alle compagnie petrolifere concorrenti (Wack 1985a e b).

Una seconda motivazione riguarda la pluralità dei centri decisionali o dei comportamenti diffusi ai quali è legata l'evoluzione del sistema Piemonte: sedi istituzionali, realtà locali in movimento spesso divergente, imprese che allentano il legame con il proprio ambiente insediativo, microgruppi sociali non più componibili in organici schieramenti di interesse. In un tale contesto la convergenza continua ad essere necessaria alla formazione di politiche di sistema, ma non può più essere indotta dall'alto secondo gli schemi tradizionali di programmazione. Una soluzione suggerita da autorevoli studiosi, sulla scorta di esperienze internazionali, è basata sul binomio: visioni/reti (Gibelli 1996). Il network di decisori autonomi può entrare in sinergia solo attraverso un auto-coordinamento volontario e un processo negoziale, nel quale si verificano le convenienze comuni e si dirimono le possibili controversie, costruendo dialogicamente patti di crescita e visioni condivise, come griglia per rendere compatibili le azioni di ciascuno e concordare progetti di vantaggio comune. Si tratta di uno schema che rammenta le filosofie di sviluppo locale a rete che stanno alla base dei Patti territoriali, sottolineando però l'opportunità di un elemento cognitivo di focalizzazione progettuale: appunto, la “visione”.

Nell'ambito del settore commerciale si è assistito alla **penetrazione dirompente delle grandi catene internazionali di distribuzione**, che soppiantano il dettaglio tradizionale e acquisiscono il controllo delle imprese di grande distribuzione italiane. Negli anni '90 il processo ha avuto corso soprattutto nel **settore food** (ipermercati e centri commerciali, con un'espansione inaugurata dal varo del complesso “Le Gru”), nei prossimi anni il fenomeno dovrebbe investire il **settore non food** (con una dinamica già avviata dai due *factory outlet* di Serravalle Scrivia e Santhià: grandi centri commerciali a richiamo addirittura sovraregionale).

La concorrenza determina l'insorgere di una **crescente varietà dei modelli di servizio** distributivo: dopo l'hard discount e il “supermercato di vicinato” che hanno conosciuto una rapida espansione negli anni '90, stanno oggi entrando in campo l'*e-retailing* (magari appoggiato sulla logistica della grande distribuzione esistente), le catene specializzate *category killer* (profumeria, elettronica, ecc.), i *convenience store* (distributori di carburante con annesso negozio), i drive-in nel settore alimentare (Cap. 9).

Una conseguenza importante – soprattutto per una regione industriale come il Piemonte – di questa massiccia entrata di multinazionali della distribuzione è il tendenziale dominio del commercio sulla funzione manifatturiera che si effettua attraverso le “marche private” (vendita di articoli con marchio del venditore): la grande distribuzione incorpora marketing e controllo di qualità, relegando il produttore alla sola funzione operativa e accaparrandosi i segmenti più remunerativi della catena del valore.

Se il settore distributivo evidenzia un possibile scenario di “colonizzazione” ad opera di imprese globali di provenienza estera – un fatto sul quale occorrerà ancora riflettere nei prossimi anni – nel periodo recente si è assistito anche in Piemonte ad **una notevole vivacità “endogena” nel settore legato alle Ict e allo sviluppo di Internet**. Ciò ha indotto non pochi osservatori a ipotizzare un ruolo di primato da parte di Torino nell'ambito della *new economy*. In effetti, se il Piemonte nel suo insieme può essere considerato come una regione attivamente impegnata nel superamento di un ritardo (è ancora la settima regione italiana per quota di imprese connesse al Web), l'area torinese e l'eporediese presentano un apprezzabile accumulo di risorse e capacità, tali da configurare un “distretto tecnologico” in via di formazione, grazie alla presenza di grandi utilizzatori delle nuove tecnologie (e quindi attivatori di applicazioni innovative), di centri di ricerca variamente collegati alle tecnologie dell'informazione, di importanti fermenti creativi, di strutture pubbliche di supporto che evidenziano una situazione di eccellenza, quanto meno sul piano nazionale (Cap. 8). L'importanza di alcune applicazioni industriali (ad esempio nella logistica di impresa, nell'Internet banking, nella gestione di importanti funzioni delle pubbliche amministrazioni) rappresentano un atout di enorme rilievo, se è vero – come emerge dalle valutazioni di importanti esperti – che l'impatto economico delle nuove tecnologie va ricercato soprattutto nel rivoluzionamento dei modelli di business e delle funzioni gestionali che esse consentono (Guerci 2000).

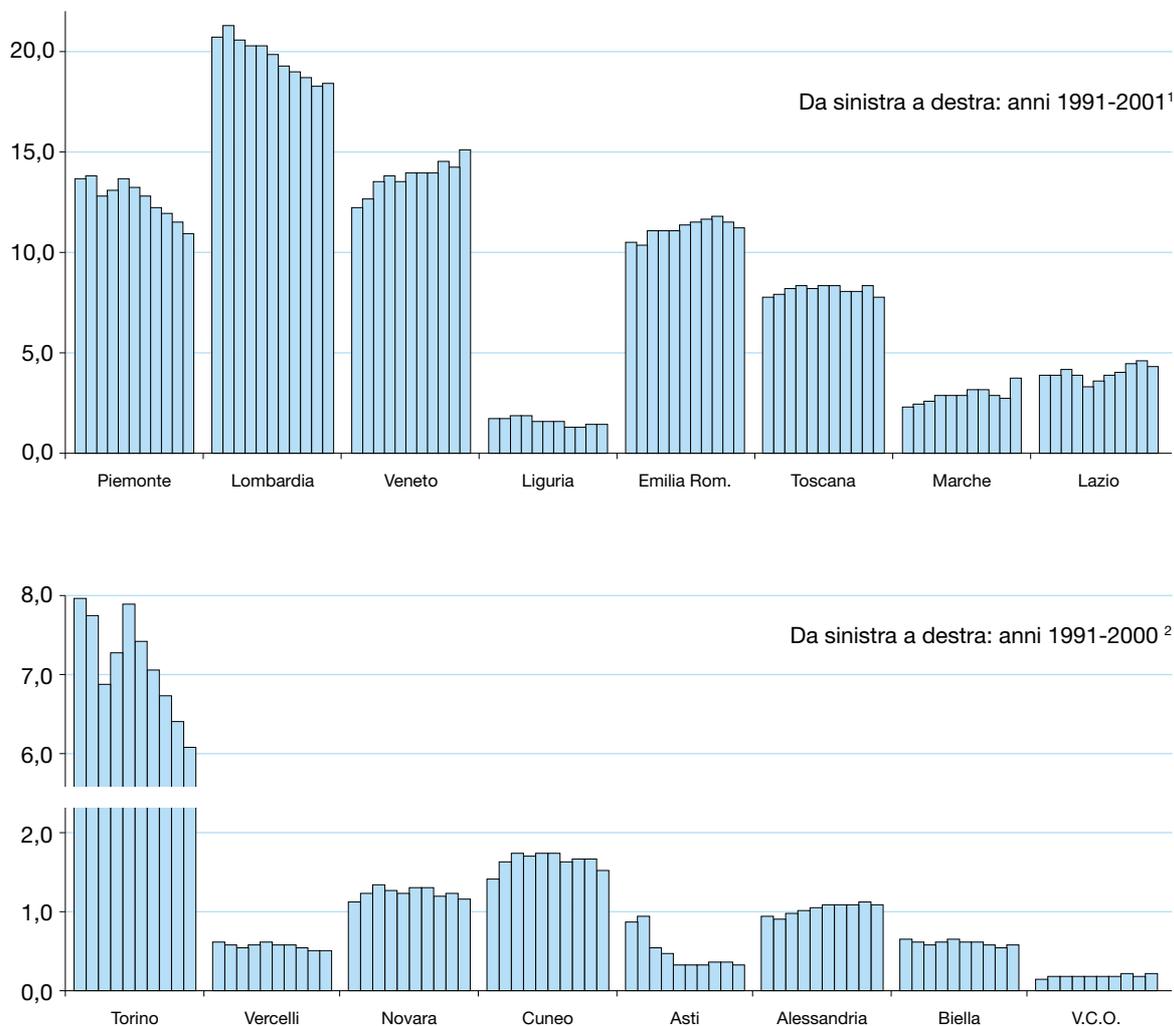
In agricoltura la ristrutturazione selettiva sembra aver inciso in modo ancor più spiccato che nel ramo manifatturiero: il fatturato complessivo appare stazionario nel decennio, ma **gli addetti vedono dimezzare la propria consistenza**. Anche se un dato così sconvolgente può essere in parte ascritto ad effetti amministrativi, la riduzione drastica per motivi anagrafici di un'ampia quota di agricoltura di sussistenza appare un fatto assai plausibile. Va però segnalato che anche al termine di una scrematura così radicale i problemi dell'agricoltura piemontese appaiono tutt'altro che risolti, ed anche le strutture imprenditoriali più robuste si trovano ad affrontare **le sfide** di una concorrenza estremamente pesante da parte delle economie agricole più forti e delle multinazionali agroalimentari, di un impatto delle periodiche crisi alimentari-sanitarie difficile da reggere da parte di operatori di minor dimensione, di una esposizione più rischiosa al probabile futuro alleggerimento del protezionismo comunitario (Cap. 11).

In sintesi: lo sviluppo piemontese, seppur meno intenso che in altre regioni del Nord, ha consentito il mantenimento dei livelli relativi di reddito per abitante (Fig. 1) ed è evoluto lungo linee coerenti con le realtà produttive più avanzate del contesto europeo e mondiale: **una situazione che può essere giudicata fisiologica, anche se non sempre brillante**, dato il modesto incremento del prodotto regionale (Cap. 7).

In effetti, un indirizzo di sviluppo di tipo intensivo o selettivo presenta pure elementi di precarietà da tenere sotto controllo. Per un verso, la riduzione delle scale di produzione e di consumo connesse alla diminuzione e all'invecchiamento della popolazione possono erodere le soglie di domanda che giustificano la permanenza – in molte aree locali, se non nell'intera regione – di alcune funzioni specialistiche o taluni servizi rari. In secondo luogo, uno sviluppo giocato sul filo della “tenuta” – piuttosto che dell'espansione – rende il sistema economico regionale più vulnerabile in occasione di possibili recessioni congiunturali. In terzo luogo, la riorganizzazione economica finalizzata all'aumento di produttività – necessaria per definizione al mantenimento di uno sviluppo intensivo – si presenta generalmente come più difficile e socialmente dolorosa di un'innovazione collegata all'espansione perché deve incidere sull'esistente, anziché sull'allocazione incrementale.

Il dato che rende più sereno il panorama descritto è costituito appunto dall'esito non disprezzabile della riorganizzazione intervenuta nel passato decennio, che a seguito di movimenti selettivi e ristrutturazioni intense ha condotto alla formazione di un sistema economico più competitivo e diversificato. **La riduzione della base esportativa regionale** (l'export scende tra il 1991 e il 2000 dal 13,7 all'11,5 del totale nazionale (Fig. 2), chiaramente connessa a una **delocalizzazione della funzione manifatturiera** ma anche a difficoltà aziendali

Fig. 2 – Incidenza percentuale delle esportazioni sul totale nazionale, 1991-2001



1 Per l'anno 2001: 1° trimestre.

2 Per le province suddivise nel 1995, le quote 1991-1996 sono state stimate sulla base dell'ipotesi di un andamento uniforme.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

o settoriali come quelle maturate nel comparto delle macchine per ufficio, **non ha comportato infine un analogo arretramento nella ricchezza individuale dei piemontesi, che invece hanno migliorato le loro posizioni rispetto alla media nazionale in ciascuna delle province.** Segno evidente del fatto che il sistema regionale ha potuto compensare sul terreno della qualità le posizioni perse a livello quantitativo, nella dinamica della popolazione e nella crescita del prodotto regionale complessivo.

Il processo di invecchiamento che investe la regione piemontese, come la maggior parte delle regioni italiane ed europee ma con intensità maggiore della media, ha origine – come noto – da due motivazioni strutturali: l'aumento della speranza di vita, che infoltisce le classi di età più anziane, e il calo di natalità in atto da un paio di decenni, che produce una forte contrazione delle leve giovanili, oggi in fase di entrata nella vita lavorativa. Se l'aumento del numero di anziani crea problemi a livello nazionale nell'equilibrio dei sistemi

previdenziali (e a livello regionale, nell'aumento di domanda di servizi sanitari e assistenziali), la rarefazione dei contingenti giovanili apre problemi seri nell'alimentazione del mercato del lavoro, e di conseguenza dello sviluppo economico regionale. **Già attualmente, per ogni dieci anziani che escono dall'età lavorativa subentrano soltanto sei giovani**, creando un deficit nel ricambio della popolazione attiva che non esisteva dieci anni fa (Cap. 3).

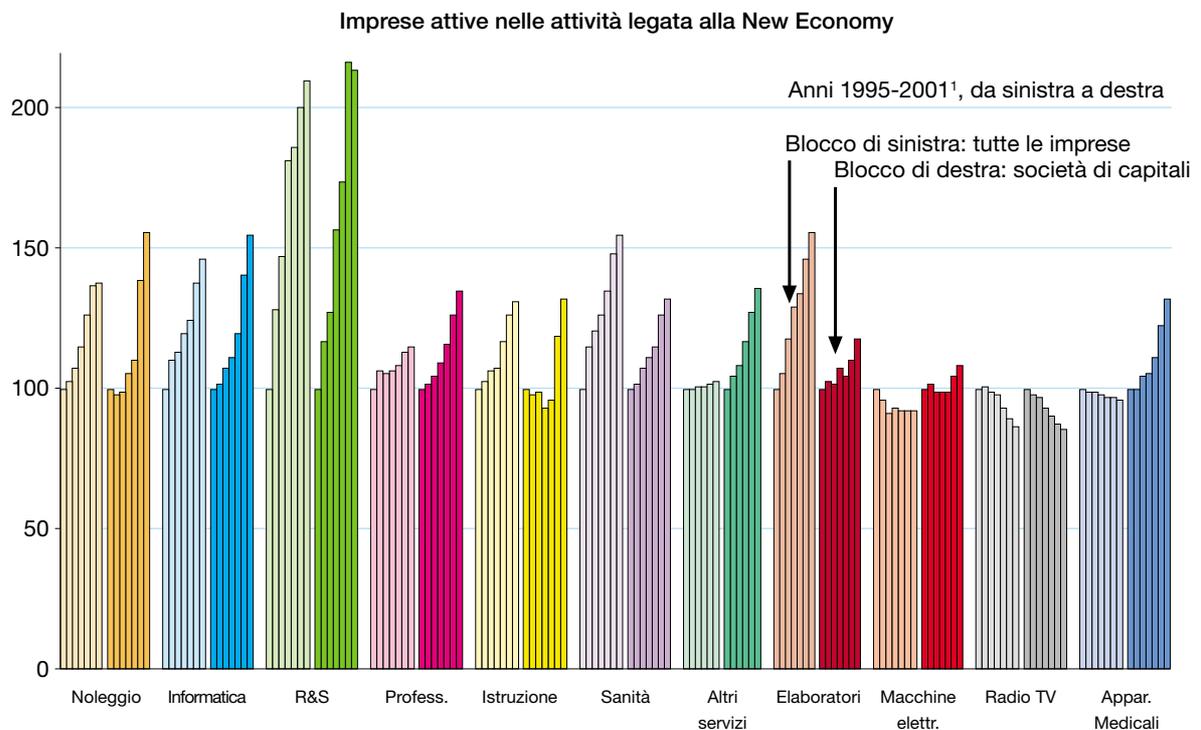
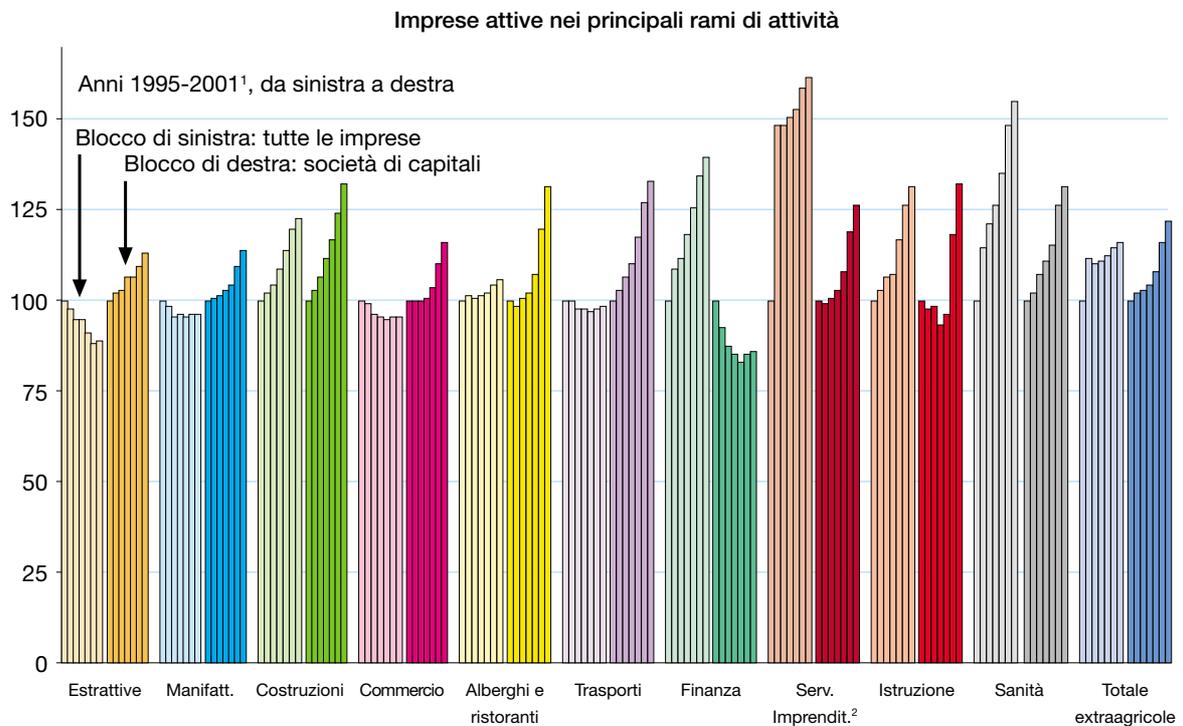
Gli adattamenti ipotizzabili in ambito demografico appaiono in grado di tamponare, ma non di risolvere, il problema. Una ripresa delle nascite – difficile da promuovere – produce effetti sul mercato del lavoro assai dilazionati nel tempo. L'immigrazione dalle regioni meridionali o dall'estero ha attenuato già negli scorsi anni la contrazione delle fasce giovanili, e mantenendosi ai ritmi registrati negli ultimi anni '90 potrebbe dimezzare nel prossimo decennio l'impatto negativo dell'invecchiamento in termini di tasso di dipendenza e di carico sociale: appare tuttavia una soluzione ostica, per possibili fenomeni di frizione con le popolazioni locali. In ogni caso, un apporto migratorio realisticamente ipotizzabile non appare in grado di compensare nel lungo termine la dinamica naturale negativa. Quali **aggiustamenti nel sistema socioeconomico** possono rendere sostenibile l'evoluzione risultante? Si può pensare ad una riduzione del fabbisogno di lavoro, derivante da una prosecuzione dello sviluppo intensivo sperimentato nello scorso decennio: dunque una crescita robusta della produttività del lavoro, conseguita attraverso l'innovazione tecnologica e la continua qualificazione delle produzioni. Ma un secondo aspetto del problema, ancor più rilevante e spesso sottovalutato, è rappresentato dall'**aumento dei tassi di attività, oggi notevolmente bassi nel confronto con la media europea** (Cap. 4). Negli ultimi anni la partecipazione al mercato del lavoro è in crescita, grazie all'estensione della componente femminile e ad un primo arresto delle uscite anticipate prodotto dalla riforma pensionistica. Non appare irragionevole prospettare un ulteriore avanzamento, in parte automatico, nell'utilizzo più intenso delle risorse umane presenti in regione, né immaginare interventi in grado di accentuare questo processo. Scenari sostenibili nella dinamica economica e nel funzionamento del mercato del lavoro devono considerare in modo equilibrato tutto questo insieme di fattori.

In questo processo evolutivo, che richiede robuste iniezioni di flessibilità e adattabilità ai cambiamenti giacché incide direttamente sulle abitudini e i punti di riferimento quotidiani delle persone, occorre procedere con la necessaria gradualità e ricreare via via nuove reti di protezione e basi di affidamento capaci di sostituire le tradizionali certezze. Lo stress originato dal mutamento sociale sembra in prospettiva uno dei principali elementi frenanti che possono ostacolare la trasformazione. Occorrerà monitorare in particolar modo la situazione della sicurezza, se è vero che il livello di delittuosità emerge da analisi comparate come un forte elemento di scoraggiamento per gli investimenti e lo sviluppo locale, e che per altro verso è lo stesso sviluppo economico che attraverso l'aumento della ricchezza disponibile e l'allentamento del controllo sociale favorisce l'espansione delle attività criminali (Cap. 17). Oggi l'espansione economica richiede contemporaneamente più spazi per la libera esplicazione delle energie creative e un più efficace controllo – attraverso forme interattive di governo – sulle condizioni ambientali che possono favorirla.

La scena socio-economica piemontese è stata storicamente contrassegnata da un difetto di pluralismo, dovuto alla forte polarizzazione presente tanto nel tessuto delle imprese quanto nel quadro istituzionale. Oggi questa polarizzazione si sta attenuando grazie alla comparsa di un numero rilevante di attori intermedi, oggettivamente interessati alla negoziazione su risorse e prospettive controllabili in ambito locale o regionale, e ciò conferisce risorse politiche ai processi di governo territoriale. Questa evoluzione strutturale in parte è la conseguenza dell'avvio del decentramento amministrativo realizzato negli ultimi anni: in maggior misura si relaziona a mutamenti strutturali nell'organizzazione dell'economia industriale e delle *public utilities*.

Nell'ambito del sistema delle imprese è possibile percepire un processo di **rafforzamento delle imprese minori**, che in molti comparti produttivi **diminuiscono di numero ma evolvono verso forme organizzative più complesse**, configurandosi in misura crescente come società di capitali anziché come società di persone o ditte individuali (Fig. 3). Anche la partecipazione all'export, e perfino la costituzione o

Fig. 3 – La dinamica delle imprese in Piemonte - Imprese attive per settore di attività, 1995-2001
 Numero indice (1995=100)



¹ Anno 2001: 2° trimestre.

² Per i "Servizi professionali ed imprenditoriali" nel 1996 si è verificato un ampliamento del campo di registrazione.

Fonte: elaborazione su dati Movimprese

l'acquisizione di filiali estere, appaiono sempre più diffuse tra imprese di media o piccola dimensione, mostrando che la capacità di agire su mercati globalizzati coinvolge ormai una parte ampia del tessuto imprenditoriale regionale. La proliferazione di nuove microimprese prosegue solo nei settori nuovi dei servizi per le imprese e della *new economy*, dove trova fondate giustificazioni nell'espansione dei mercati e nella crescente differenziazione delle funzioni richieste. In definitiva, **grandi imprese** che si riposizionano nell'oligopolio mondiale, **piccole imprese** che ampliano il loro orizzonte operativo e potenziano la propria struttura organizzativa, **nuove imprese** che tentano di cogliere opportunità di mercato nell'ambito di settori emergenti, investimenti diretti di **imprese estere** attratti in Piemonte dalla qualificazione del tessuto territoriale oltreché dalla ricchezza del mercato italiano, compongono nel loro insieme un quadro plurale del tutto inedito per questa regione (Cap. 7).

Dal canto suo, il sistema istituzionale continua a registrare **una forte polverizzazione della partizione comunale**, mentre i processi di fusione auspicati e promossi dal governo regionale sono ostacolati dal forte spirito di appartenenza localistica che caratterizza molte realtà territoriali. Attualmente l'88% dei comuni piemontesi (1.066 su 1.206) presentano una dimensione demografica inferiore alle 5.000 unità, evidentemente inadeguata a gestire la crescente complessità delle funzioni di servizio richieste (Cap. 18). Tuttavia, l'oggettivo aumento delle scale di efficienza connesse a molti servizi a rete costituisce una sfida che non è dato trascurare, pena l'esplosione dei costi, o il decadimento dell'offerta, o la necessità di delegare totalmente il servizio a enti funzionali, rischiando di perderne il controllo. In questo ambito **riprendono forza i tentativi di gestione consortile e le alleanze intercomunali**, le funzioni di supporto collettivo offerte dalle Comunità Montane e – in prospettiva – dalle Comunità Collinari, le attività di programmazione territoriale concertata svolte dalle Province e dalla Regione, per arrivare ai programmi di sviluppo locale impostati nell'ambito di patti territoriali di altre forme di aggregazione istituzionale. Parallelamente, si può percepire un **nuovo protagonismo da parte delle città medie**, le cui amministrazioni si pongono in forma sempre più attiva ambiziosi obiettivi di gestione dello sviluppo economico e urbano. Si assiste dunque alla proliferazione di una progettualità endogena, che nasce dal basso e interpreta esigenze e opportunità legate allo specifico di ciascun territorio, determinando un quadro di movimento assai ricco, ma anche più difficilmente coordinabile, che si traduce in una possibile divaricazione delle prospettive di crescita delle diverse province, oggettivamente spinte a conflitti distributivi e ad alleanze o gravitazioni extra regionali non sempre fisiologiche. **Per il governo regionale si pone un'esigenza duplice**: da un lato rapportarsi con flessibilità a questa progettualità così articolata, dall'altro lato promuoverne la convergenza su schemi di sviluppo territoriale coerenti e condivisi, capaci di orientare in modo razionale i processi allocativi di vasta scala e le grandi scelte di infrastrutturazione.

Il diffuso protagonismo istituzionale, pur favorito e incentivato da politiche regionali, nazionali e comunitarie, trova tra le sue motivazioni profonde importanti modificazioni dei fattori strutturali dello sviluppo. La crisi del modello fordista di industrializzazione omologante lascia spazio a **una generale riscoperta delle potenzialità economiche del territorio**, inteso come patrimonio di capacità variegate, di solidarietà naturali, di comunità di linguaggio, di tradizioni locali, di valori ambientali e storico-culturali (Santagata 2000). Tutto questo insieme di componenti, generalmente sottovalutato e trascurato nella fase economica precedente, appare oggi suscettibile di notevole valorizzazione, entrando in sintonia con la domanda di varietà espressa dai sofisticati consumatori "post-fordisti".

Questa produttività del "locale" si esprime in forme molteplici, dall'ambito dei distretti industriali alle identità di città medio-grandi e alle dinamiche metropolitane, ma trova un particolare punto di approdo nei **contesti rurali**, dove si dischiudono nuove potenzialità per la *heritage industry*, cioè per la valorizzazione economica delle peculiarità culturali, storiche e naturalistiche locali, di fronte ad una domanda turistica diffusa, sempre più orientata alla ricerca di esperienze differenziate e di esplorazioni sui mondi vitali (Cap. 10 e 11). Il diffondersi degli "ecomusei", che conservano ed espongono le culture materiali dei territori, la riscoperta delle tradizioni enogastronomiche locali e dei prodotti tipici, il rilancio e la valorizzazione di antiche sagre, sono alcuni degli esempi in cui si sostanzia la nuova tendenza.

Lo **stretto legame tra cultura “alta” e cultura popolare** che si viene ad istituire, e fra entrambe e le opportunità turistiche, rappresenta una delle più rilevanti trasformazioni che si profilano di fronte ai contesti regionali. Su questi nessi si fonda la possibilità di un rilancio di immagine, che può giocare un ruolo rilevante anche ai fini dello sviluppo produttivo: i distretti industriali che scommettono sulla qualità dei prodotti si trovano oggi obbligati a riflettere sulla qualità del territorio di insediamento come componente rilevante della propria strategia d'immagine, affrontando guasti paesaggistici e compromissioni ambientali che possono essere stati generati da uno sviluppo manifatturiero secolare. Sotto questo profilo, la valorizzazione turistica dei territori presenta valenze non riducibili all'apporto economico o occupazionale puro e semplice: più importante è il ruolo che essa esercita nello stimolare e verificare la qualità e l'attrattiva dei luoghi.

Queste considerazioni – spesso percepite con chiarezza da amministratori e operatori locali – spiegano l'attenzione che quasi tutte le aree piemontesi riservano al fenomeno turistico e alla valorizzazione delle culture autoctone (Cap. 15). Ma spiegano pure **l'impegno del governo regionale e delle maggiori città nel rilancio di strutture o attività culturali in senso proprio**, nonché dell'**ingente concorso del nuovo mecenatismo** nel finanziare i processi di rilancio. Su questo punto negli anni '90 Torino e il Piemonte hanno ricostruito una presenza adeguata al loro rango storico ed economico, colmando un precedente ritardo almeno sul piano delle strutture e delle iniziative: il passaggio ulteriore dovrebbe essere un rilancio della creatività diffusa e del clima quotidiano, misurato in base alla frequenza e ai livelli del consumo culturale (Cap. 16). Senza questo ritorno sul piano della densità intellettuale dell'esperienza quotidiana, anche gli investimenti fatti potrebbero apparire ingiustificati, determinando disaffezione nei soggetti finanziatori.

Sono queste le ragioni che rendono strategica per il Piemonte la scadenza olimpica del 2006: l'enorme risonanza dell'evento e le sue ricadute sull'infrastruttura ricettiva e sulle competenze regionali nell'ambito delle *entertainment economy* potrebbero rappresentare per il territorio subalpino il compimento della diversificazione in termini di vocazioni operative, e la piena eliminazione di un'immagine di Torino come città-fabbrica e del Piemonte come regione “chiusa”, che nonostante le modificazioni intervenute rimane ancora sedimentata tanto nell'immaginario del pubblico extraregionale quanto – in molti casi – nell'autopercezione dei cittadini piemontesi. Uno degli effetti positivi più probabili per un territorio che ospita un mega-evento sportivo sembra essere un miglioramento della capacità di attrarre successivamente altri, grazie alla notorietà e alle competenze acquisite (Spilling 2001).

Le conseguenze positive connesse all'evento olimpico non sono comunque un fatto scontato. Di questo rischio la comunità piemontese appare ben consapevole, essendosi attivata tempestivamente per organizzare e incentivare al massimo le ricadute sul territorio. Infatti eventi simili, di carattere straordinario e caratterizzati da forte attrazione di visitatori, tanto a Torino quanto in altre aree del Mondo hanno dimostrato come gli impatti positivi degli eventi puntuali possono da un lato incontrare ostacoli al loro stesso manifestarsi, dall'altro lato sono spesso caratterizzati da forte transitorietà. Le attività promosse dall'evento straordinario, in presenza di limiti fisici e organizzativi, **possono spiazzare (crowding-out) attività produttive o flussi di domanda che si sarebbero manifestati in assenza dell'evento**, trasformandosi da contributo aggiuntivo a fattore sostitutivo (Preuss 2001). Inoltre, se una stima elaborata dall'Unione Industriale di Torino in base a precedenti esperienze valuta a oltre 6.200 miliardi di lire l'apporto di produzione lorda connessa alle Olimpiadi invernali del 2006 (Cap. 12), sembra indubbio che l'impatto economico possa variare a seconda della diversa capacità del sistema produttivo locale di **intercettare le opportunità di produzione connesse allo svolgimento dei giochi**. Alcune delle attività indotte dall'evento presentano un evidente carattere di globalizzazione, per cui le ricadute economiche potrebbero risultare assai disperse: per Torino e il Piemonte si profila comunque un'importante occasione di procedere nella diversificazione dell'economia entrando più direttamente in comparti dell'entertainment per ora scarsamente sviluppati in regione, grazie ai vantaggi di prossimità di cui i produttori locali godranno.

Meglio programmabile appare la gestione degli investimenti, valutando attentamente le possibilità di utilizzazione successiva delle infrastrutture attivate per l'occasione olimpica. Su questa questione si è avviata fin dall'inizio una accorta strategia da parte delle autorità locali, finalizzata a rendere duraturo il miglioramento infrastrutturale connesso alla realizzazione dei giochi, tanto in termini di dotazioni sportive che per le infrastrutture di trasporto e altre opere di valenza generale.

L'area torinese, che negli anni scorsi rappresentava il punto di massima sofferenza del territorio regionale (essendo responsabile, ad esempio, della caduta nei livelli di export e del tasso di disoccupazione fuori norma rispetto all'insieme delle regioni settentrionali) **sta presentando da alcuni anni importanti sintomi di ripresa** (Cap. 14): ha interrotto ad esempio il trend di riduzione demografica seguendo con un ritardo di alcuni anni un analogo andamento manifestatosi in altre città del Nord, come Milano; mostra alcuni segnali di riqualificazione residenziale del suo centro urbano, ripercorrendo una tendenza simile a quella vissuta da molte città del Mondo, e individuata col termine di *gentrification*; ha messo a segno alcuni successi nell'ambito dell'attrazione di imprese ad alta tecnologia e nello sviluppo o riconferma di elementi di eccellenza in funzioni sofisticate. Elementi di vivacità si colgono anche sul piano istituzionale, nel varo da parte del Comune di Torino di un piano strategico della città, elaborato attraverso il concorso di molteplici attori locali sia economici che istituzionali, o nell'attivazione di relazioni di rete con importanti città europee (Cap. 18). Sembra dunque che il giudizio di avvenuto superamento della fase più ardua della transizione post-fordista, già delineato per l'insieme della regione, acquisti particolare evidenza nella situazione metropolitana.

La riscoperta in atto del **ruolo di capitale che Torino può svolgere in favore dell'intero Piemonte** potrebbe accentuarsi nei prossimi anni grazie al ruolo nodale della città entro reti di trasporto e comunicazione in fase di potenziamento (dall'alta capacità ferroviaria alle reti di telecomunicazione a banda larga). Ciò tuttavia pone **delicati problemi di equilibrio**, nell'individuazione di un corretto mix tra obiettivi di rango regionale o sovregionale (che tendono a privilegiare Torino) e connessioni di prossimità delle province periferiche, che per un verso appaiono necessarie alla stessa valorizzazione delle connessioni nodali (ad esempio, l'aumento delle connessioni aeree di Caselle può reggere economicamente solo attraverso un efficace sistema regionale di adduzione), ma in certi casi possono rispondere a logiche di gravitazione extraregionale, pur legittime nell'ottica di interessi locali delle zone di confine (Cap. 13 e 15).

In realtà, l'attuale tendenza dello sviluppo economico incide con dinamiche fortemente selettive anche in senso territoriale. **Politiche regionali orientate allo sviluppo armonico del territorio** appaiono necessarie non solo per motivi di ordine "sociale", ma anche sotto il profilo meramente economico. Una lettura dell'odierno quadro geografico regionale evidenzia da un lato aree forti, o con favorevoli opportunità, e dall'altro lato aree drammaticamente sprovviste di risorse competitive, o quanto meno a forte rischio di stagnazione (Cap. 14).

Le **aree forti** attualmente paiono essere:

- i territori collocati sui grandi assi di comunicazione;
- molti distretti produttivi;
- le aree di espansione periurbana nel sistema metropolitano, da quelle a residenzialità di pregio sull'asse Chieri-Rivoli, alla corona esterna ancora oggetto di espansione demografica;
- le aree del Piemonte Nord-Orientale ormai incluse nel sistema metropolitano milanese, del quale costituiscono un'importante retroterra residenziale e di servizio;
- i comprensori turistici consolidati (alta valle di Susa, area dei due laghi, Langhe).

Tra le **aree con forti opportunità** potremmo annoverare:

- i centri urbani in via di forte riqualificazione residenziale (*gentrification*) e operativa (concentrazione di funzioni direzionali e innovative, attivazione di intense relazioni con la rete urbana internazionale);
- i "distretti culturali" in formazione: aree dotate di un importante patrimonio storico-architettonico o naturalistico, in grado di valorizzarlo con una attiva politica di interpretazione e proposta;
- i "distretti tecnologici" in formazione: aree dotate di una consolidata specializzazione produttiva, che alleggeriscono il loro impegno sul piano direttamente operativo per concentrarsi sulla produzione di innovazione, formazione, direzionalità, consulenza;
- i "distretti logistici" in formazione: aree collocate su importanti punti di snodo della rete trasportistica, che puntano ad acquisire funzioni e capacità nella gestione dei traffici, funzioni di supporto di tipo telematico e finanziario, centri commerciali di portata regionale o sovregionale.

DALL'ECONOMIA DELLA VARIETÀ ALL'ECONOMIA DELLA CONOSCENZA

L'aumento di qualificazione produttiva, estetica e funzionale delle produzioni e le reti innovative mediante i quali il Piemonte dello scorso decennio è riuscito a superare il rischio del declino economico può essere interpretato in base a un parallelismo con la più lineare riconversione verso le alte tecnologie che ha contrassegnato l'evoluzione post-fordista di altre economie avanzate.

In alcune regioni (o stati) nordici la transizione all'economia della conoscenza si è realizzato come passaggio radicale, avviato a partire dagli anni '70, e successivamente compiuto nell'ultimo decennio del secolo; esso ha implicato la riduzione del potenziale manifatturiero, il sostanziale smantellamento dei settori tradizionali e la specializzazione nelle industrie *science-based*, un forte impegno nella formazione e nella ricerca tecnologica, una politica industriale orientata alla rapida modernizzazione produttiva e all'investimento nelle nuove infrastrutture logistiche e telematiche.

Nel modello italiano – e piemontese – l'accesso alla *new economy* transita attraverso la dimensione della varietà produttiva. In Italia l'uscita dal fordismo non ha significato depotenziamento della struttura industriale, ma sua specializzazione, tanto attraverso il sistema dei distretti che attraverso la riqualificazione e relativa autonomizzazione degli apparati di fornitura che gravitavano sulle imprese di maggiori dimensioni. Tra gli anni '80 e '90 quasi tutte le imprese hanno avvertito l'urgenza di sfuggire alla competizione di prezzo attraverso la creazione di leadership di nicchia, e l'attenzione costante all'innovazione di prodotto. Ne è derivata una struttura produttiva estremamente flessibile, generalmente posizionata sulle fasce di produzione medio alte, dotata di grande capacità nel recepire le domande dei clienti e nell'adattare e valorizzare economicamente le nuove tecnologie, pur restando scarsamente presente nella generazione di esse.

In questo processo l'economia piemontese realizza la costruzione di un sistema di apprendimento specifico, diverso dai modelli classici che hanno alla base un robusto *spillover* di conoscenze originate dall'investimento pubblico nella ricerca di base. Qui le conoscenze transitano attraverso le interdipendenze industriali o la mobilità dei dipendenti, e la loro trama enfatizza la capacità di risposta rapida alla varietà e all'articolazione della domanda emergente dai consumatori e dalla clientela industriale. Ci si trova comunque all'interno di un tipo di attività *brain-intensive*, che si protegge dalla concorrenza delle economie a bassi costi attraverso la costruzione e ricostruzione di barriere all'entrata dinamiche. Esistono fondati motivi per ricomprendere nel concetto di "economia culturale" non solo la produzione di servizi a contenuto intellettuale, ma anche i beni – come i vini o le stoffe di alta qualità – che per essere venduti richiedono uno specifico apprezzamento dell'acquirente, possedendo caratteristiche di pregio che trascendono la pura materialità dell'oggetto offerto. In questo senso, l'economia culturale si configura come creazione di valore per il consumatore, tramite l'accentuazione

Risultano **aree deboli**:

- le aree montane o collinari a difficile accessibilità, che registrano da decenni fenomeni di spopolamento e di emorragia di risorse produttive o di servizio;
- le periferie metropolitane ex fordiste, che presentano un accumulo di processi di degrado urbanistico e socio-culturale, tale da produrre fenomeni di selezione avversa nella composizione dei residenti;
- le aree investite da processi di deindustrializzazione o di abbandono rurale, nelle quali emergono guasti o rischi ambientali di notevole impatto.

Potrebbero essere **aree a rischio**:

- le aree agroindustriali di pianura, che potrebbero trovarsi ad affrontare una distruttiva concorrenza di prezzo in mercati di *commodity*;
- le "aree di mezzo" (Bonomi 1997) collocate su grandi assi di comunicazioni, ma a mezza via tra due o più poli di attrazione, che non riescono per queste condizioni localizzative a catturare funzioni autonome;

delle valenze funzionali o simboliche delle produzioni, spesso radicandosi a territori specializzati che concentrano gli *skill* necessari (Scott 1997; Santagata 2000).

L'importanza competitiva del sapere incorporato in reti territoriali o in culture locali (purché capaci di aggiornamento continuo) acquista risalto ove si considerino alcune caratteristiche paradossali dell'economia della conoscenza e dell'informazione. La conoscenza è un bene pubblico, che rappresenta sempre un fattore di sviluppo se si diffonde, ma può diventare un fattore competitivo solo se incapsulata nelle conoscenze non codificate di un'impresa: tuttavia in questo caso perde in larga parte la sua capacità di generare sviluppo (Stiglitz 1999). Un patrimonio di conoscenza incorporato nell'insieme dei soggetti di un territorio presenta invece elevati gradi di potenziale competitivo (non è facilmente esportabile presso attori economici esterni) e di effetto espansivo (circola in via informale attraverso le comunicazioni quotidiane che si istituiscono nel tessuto locale).

Dall'altro lato, si può osservare che l'impatto economico del settore dell'informazione e delle I.C.T. si gioca prevalentemente nella cosiddetta *old economy*: le I.C.T. non sono un agente del cambiamento, ma un – sia pure importante – catalizzatore (IT Advisory Group 1999). La fulminea parabola della *new economy* – o meglio, della sua fase pionieristica – si lega in ampia parte alle difficoltà di valorizzazione del prodotto informazione, dovute alle sue intrinseche caratteristiche di mercato (non rivalità, elevati costi fissi, natura di “bene esperienza”, bene tendenzialmente ridondante il cui valore è dato dall'attenzione del consumatore). Le attività che producono informazione per la sopravvivenza economica devono dunque incamminarsi verso complesse strategie di marketing o logiche di monopolio, a meno di riuscire ad incorporare l'informazione direttamente in configurazioni complesse di prodotto o di servizio, trasformandola in un sub-componente di industrie *old economy*.

Infine, la produzione ed il trattamento di informazioni risultano esse stesse attività largamente standardizzabili e automatizzabili, riducendo in prospettiva il peso dei settori di produzione sia in termini di addetti che di valore aggiunto. Ci si può attendere che alcune funzioni specialistiche, oggi in forte espansione, possano essere rapidamente rese obsolete dallo sviluppo di un software equivalente, mentre le funzioni di personalizzazione, adattamento, manutenzione potrebbero conoscere un'espansione crescente (Krugman 2000), dilatando – accanto all'hardware (beni fisici) e al software (conoscenze codificate) lo spazio del *wetware*, cioè delle conoscenze e capacità incorporate in un elaboratore “umido” quale un cervello vivente (Romer 1995).

In conclusione la produzione di beni specializzati e personalizzati, che si radica in un contesto territoriale ricco di saperi differenziati e culture endogene (o di competenze manifatturiere sedimentate da decenni di esperienze industriali), può costituire un ingresso privilegiato nell'economia della conoscenza, a patto che la varietà dell'*humus* originario sappia congiungersi con una efficace capacità di aggiornamento continuo.

Dunque il tasso di innovazione deve mantenersi elevato, quanto negli ultimi anni '90, e le reti innovative informali devono essere progressivamente integrate da strutture specialistiche di elaborazione e trasferimento di nuove conoscenze. La varietà deve essere arricchita con forti immissioni di nuova conoscenza e intelligenza diffusa.

- le aree eterodirette: oltre alle precedenti, potrebbero ricadere in questo gruppo i territori che hanno perduto in misura rilevante l'imprenditorialità autoctona, in conseguenza di fenomeni di concentrazione produttiva a livello nazionale o globale.

Il governo di questo coacervo di punti di forza e di debolezza non può prescindere – ormai ne siamo tutti persuasi – dall'**attivazione di energie soggettive e di identità territoriali**, necessarie alla ricentralizzazione funzionale e all'espressione di progettualità delle diverse aree. Ad esempio, per la generazione di un turismo “leggero”, capace di contrastare la marginalità e il declino di una valle montana, una riaffermazione di identità locale rappresenta un passaggio ineliminabile. Il nuovo turismo non vende solo luoghi e paesaggi, vende esperienze e storie, in cui i luoghi e i paesaggi che compongono il patrimonio storico e culturale della regione vengono “reinterpretati” in un racconto coerente. Occorre evitare in questo processo ogni tentazione verso nostalgie bucoliche: **le eredità storiche, enogastronomiche, folkloriche e i sentimenti di appartenenza sono elementi essenziali, ma vanno rielaborati come proposta**. Non a caso la loro valorizzazione dipende spesso da una riscoperta effettuata non da

popolazione locale, ma da soggetti metropolitani (talvolta di ritorno): questi infatti percepiscono lo specifico locale come differenza, anziché come orizzonte naturale; come varietà, piuttosto che come paradigma identitario. Le identità che funzionano – sia in senso economico che psicologico-esistenziale – sono quelle che si ancorano nel futuro, e nel progetto, anziché radicarsi nel passato e nella nostalgia. Il capitale sociale si costruisce di continuo attraverso le interazioni e i processi comunicativi, che creano solidarietà oggettive e punti di riferimento condivisi.

In questo ambito, gli anni '90 hanno fatto avanzare molti processi di crescita, inimmaginabili solo un decennio fa. Mentre l'Area Metropolitana di Torino mostra di aver acquisito una visuale strategica internazionale (Torino Internazionale 2000; Comitato Giorgio Rota 2001), e altre aree circostanti come il Canavese hanno avviato promettenti Patti territoriali, una rilevazione sulla progettualità delle altre province effettuata nell'ambito di questo studio evidenzia una grande ricchezza progettuale in tutte le realtà del Piemonte, non solo fortemente sintonizzata sulle risorse specifiche di ciascun territorio, ma anche – spesso – evocatrice di visioni geografiche differenti, giacché ciascun nodo della rete territoriale padana tende ormai naturalmente ad esprimere una propria interpretazione autocentrata delle opportunità spaziali (Cap. 15). In tali visioni territoriali spesso ricorre una forte percezione del **ruolo strutturante delle infrastrutture di trasporto**, con una conseguente – eterogenea – domanda di collegamenti anche a scala sovraregionale, e una **ricerca di alleanze esterne** per promuovere i relativi progetti. Emerge pure quasi dovunque una intensa attenzione alle opportunità turistiche, in funzione di una miglior valorizzazione del patrimonio culturale diffuso, per il presidio sui contesti rurali deboli e per il rilancio dell'immagine delle città.

Su questa varietà di prospettive e di domande **la Regione può sviluppare un processo di confronto e graduale convergenza**, nell'ambito di una visione unitaria – da costruire – del posizionamento macroregionale e internazionale del Piemonte. In particolar modo andrà definito un miglior meccanismo **di complementarità tra Torino e il resto della regione**, andranno riesaminati e alimentati i nessi funzionali con le aree più periferiche, e – su scala maggiore – dovranno essere definiti meglio gli **effetti di sinergia con le regioni limitrofe**. Ad esempio, nella formazione della megalopoli padana che con le connessioni ferroviarie veloci accrescerà notevolmente le ragioni di integrazione – con la **formazione tra Torino e Milano di un effetto-ponte**, quando la durata del collegamento scenderà sotto la soglia dell'ora – occorrerà individuare e governare le inevitabili specializzazioni e le possibili sinergie, abbandonando ogni tentazione ottusamente competitiva (Cap. 13).

2 I FATTORI DEL CAMBIAMENTO

Nelle analisi di prospettiva una componente ormai consolidata è costituita dalla metodologia “SWOT” (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats), che esamina sinotticamente punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce che condizionano le potenzialità di espansione di un'impresa o di un contesto territoriale. Molti capitoli di questo rapporto analizzano il tema nel concreto di una specifica realtà settoriale. Nelle pagine che seguono si tenterà di ordinare – senza eccessive pretese di organicità – i più interessanti spunti emersi dalle differenti analisi.

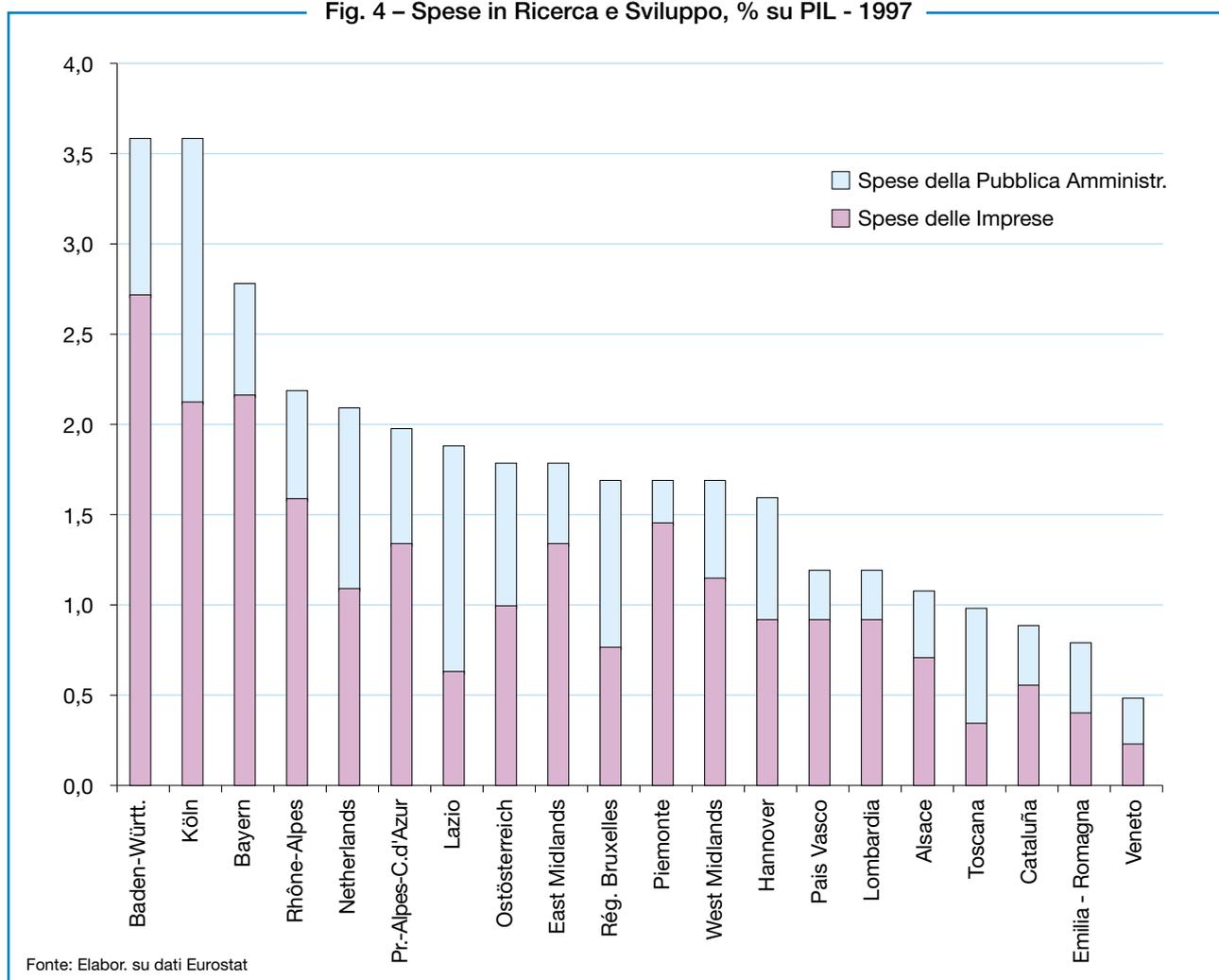
I PUNTI DI FORZA

- Nonostante le trasformazioni intervenute negli ultimi vent'anni il Piemonte rimane in primo luogo una **regione produttiva**, e le sue prospettive di sviluppo restano legate alla sua comprovata capacità di esprimere livelli di eccellenza sul piano della competitività industriale e terziaria. È a questo fattore che – principalmente – si deve la buona tenuta dei livelli di ricchezza per abitante, che negli ultimi 10-15 anni hanno conservato il loro margine di vantaggio sia rispetto alla media nazionale, sia – in termini di potere d'acquisto – rispetto alla media europea (Cap. 14).
- Il principale punto di forza su cui contare in questa partita è rappresentato dalla rete di **economie esterne sedimentate** attraverso i decenni dalle pratiche competitive dei suoi settori produttivi. “Alleggerendosi” la funzione manifatturiera, gli *skill* professionali, le reti di servizio, i sistemi di fornitura, i centri di innovazione

tecnologica, gli apparati formativi vengono a costituire una rete cognitiva a se stante, suscettibile di vendere un servizio sofisticato sul mercato, o di supportare funzioni direzionali per attività esecutive decentrate, o di attrarre investimenti in funzioni high tech finalizzati allo sfruttamento delle economie esterne localizzate. Ovviamente ciò acquista particolare rilievo nell'area torinese, che da una recentissima analisi di benchmark pur non risultando eccellere in nessun punto di comparazione, appare ben posizionata – nel contesto delle città europee – per fattori quali il potenziale tecnologico, la ricerca scientifica, l'innovazione e la formazione, la riproduzione della conoscenza, la direzionalità (Eu-Polis 2001).

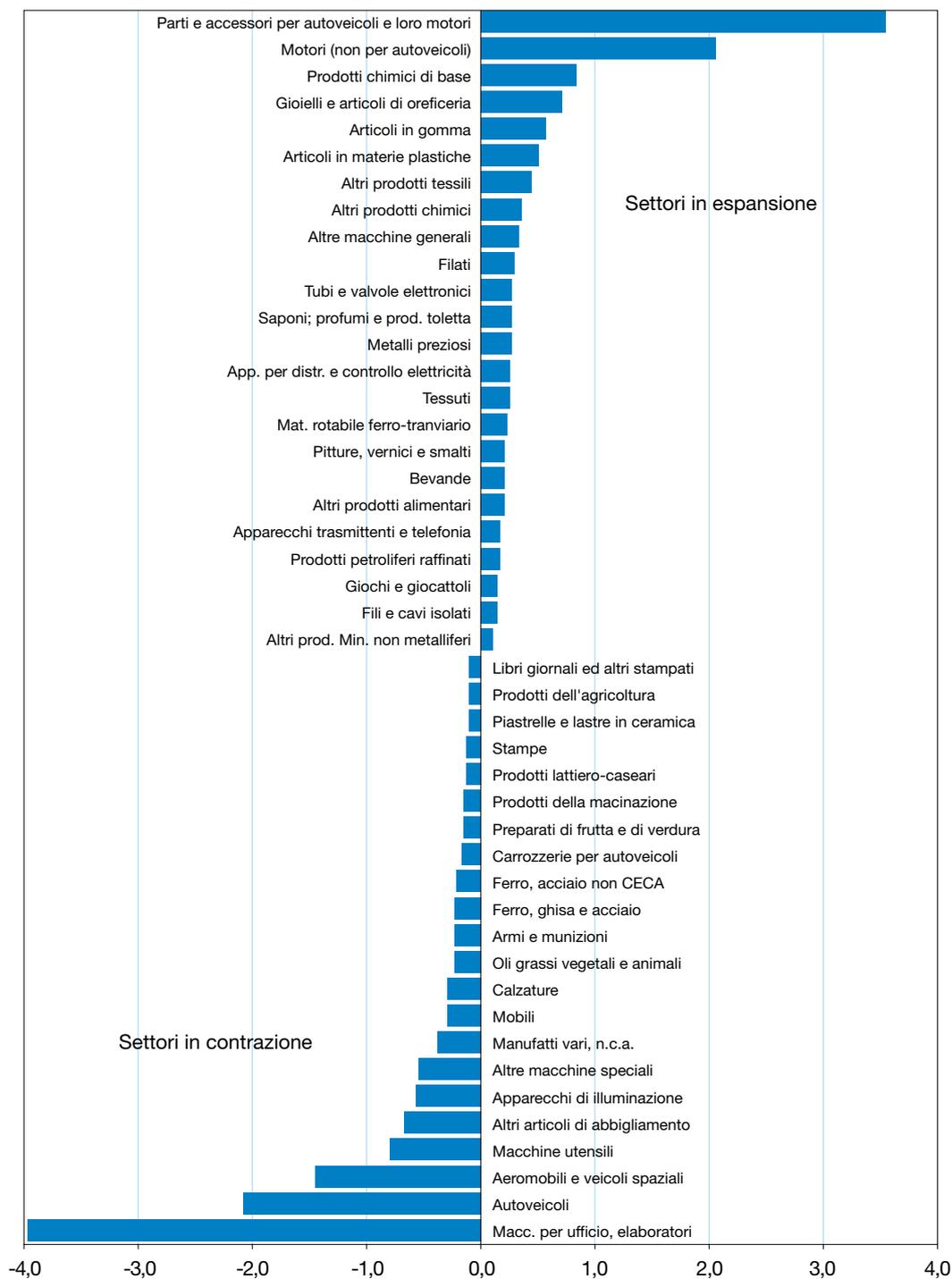
- In sintesi, il meccanismo di valorizzazione delle risorse territoriali tipico del distretto industriale si è rivelato negli ultimi due decenni un modello utilizzabile per comprendere – o per organizzare – anche aree non caratterizzate da economia diffusa o da forti specializzazioni settoriali, ma dalla presenza di forti economie di agglomerazione e reti comunicative a valenza trasversale, come le aree metropolitane o i “distretti tecnologici”, grazie ai **cluster innovativi** che tali aree possono ospitare e sviluppare (Antonelli 1999; Porter 1991 e 1998).
- Anche se spesso la specializzazione manifatturiera del Piemonte viene vissuta come un peso da superare gradualmente, in un confronto interregionale europeo essa appare come un punto di forza, che si lega statisticamente ad un maggior livello della ricchezza per abitante (Cap. 14). Inoltre il Piemonte è insieme al Lazio l'unica regione italiana che presenti un'intensità di **ricerca tecnologica** allineata alle medie europee, con un'incidenza delle spese complessive sul Pil pari all'1,7%. Per di più in questo ambito assume un rilievo particolare la ricerca effettuata dalle imprese, presumibilmente suscettibile di più efficaci ricadute sull'innovazione industriale (Fig. 4).

Fig. 4 – Spese in Ricerca e Sviluppo, % su PIL - 1997



- La **diversificazione produttiva** dello scorso decennio si è svolta – per così dire – **per linee interne**, evitando eccessivi spostamenti settoriali così da non disperdere il “capitale intangibile” (competenze, strutture organizzative, strategie) posseduto dal sistema delle imprese. Ad esempio, la delocalizzazione della produzione di autoveicoli ha aperto nuove opportunità – grazie ad un effetto di “leva per l’indotto” – ai settori di fornitura, come la componentistica meccanica, la gomma e la plastica, che hanno accresciuto il loro peso sull’export (Fig. 5): un ulteriore esempio di robustezza dei *cluster*, capaci di partecipare attivamente ai processi di riorganizzazione internazionale delle filiere produttive. Altre attività in cui l’export appare in crescita sono i settori manifatturieri in cui i distretti produttivi consentono una continua differenziazione estetica di prodotto, come il tessile e l’orafo.
- Anche a livello di mercato del lavoro, il Piemonte presenta alcuni elementi di forza o alcuni spazi di opportunità. Il rapido processo di **femminilizzazione** continuerà ad ampliare nei prossimi anni le risorse umane disponibili, o quanto meno a mitigarne la contrazione legata ai processi di invecchiamento. Dall’altro lato, il Piemonte presenta buone **istituzioni formative**, a cominciare dal prestigioso Politecnico, e un sistema normativo di gestione del mercato del lavoro e della formazione professionale che si è apprezzabilmente ammodernato negli scorsi anni (Cap. 6).
- Se i **livelli di scolarizzazione** in Piemonte permangono bassi, non solo in un confronto interregionale a scala europea, ma anche rispetto alle regioni dell’Italia centrale (anche per la concorrenza che l’apprendimento sul lavoro esercita nei confronti della formazione scolastica), va segnalato negli anni '90 un **significativo recupero**, che allinea questa regione alle altre aree dell’Italia settentrionale, e che occorre proseguire per costruire una prospettiva competitiva fondata sulle dotazioni di conoscenza e sulla flessibilità dei ruoli durante la carriera lavorativa.
- **In ambito culturale**, negli ultimi anni '90 in Piemonte si sono realizzati **notevoli investimenti**, sia da attori pubblici che da soggetti privati, in una fase che altrove vedeva una certa restrizione. Anche se una parte significativa di questi investimenti ha riguardato più l’hardware che il software – cioè, più il restauro dei contenitori edilizi che la promozione di creatività sul piano dei contenuti culturali – il cambiamento di clima è nettamente percettibile, sia sul piano del potenziale attrattivo per un turismo “post-fordista” che per gli effetti sulle opportunità di fruizione culturale per i residenti (Cap. 16).
- L’aeroporto di Caselle ha presentato un buon dinamismo nel periodo recente, dopo un ritardo forte accumulato nei due precedenti decenni. Caselle è ancora al 7° posto nella graduatoria nazionale, preceduto da città di dimensioni assai più ridotte (Cap. 13). L’**accessibilità complessiva** (auto, ferrovia e aereo) del territorio centro-orientale della regione appare già – in un *benchmarking* tra le città della macroregione alpina – come un vantaggio di prim’ordine (Cap. 14).
- La presenza di addetti al Censimento 1996 nei settori afferenti alla **new economy** (prodotti manifatturieri ICT, telecomunicazioni, editoria, servizi di informatica) situano il Piemonte al quarto posto tra le regioni italiane (dopo Lombardia, Lazio e Veneto), ma la provincia di Torino tra le prime d’Italia (40mila addetti e 6mila miliardi di fatturato). I dati sulla nascita di imprese negli anni più recenti vedono il Piemonte esprimere una performance media (ma probabilmente migliore della media per addetti e fatturato). Il settore manifesta però notevoli prospettive occupazionali: 3.800 nuovi assunti in due anni, per un terzo laureati in informatica o ingegneria, per il resto diplomati (Cap. 8).
- La scena della *new economy* piemontese appare comunque dotata di un insieme abbastanza ampio e diversificato di **attori di spicco**: se Olivetti-Telecom non può considerarsi ormai da anni un’impresa “piemontese” – e negli ultimi mesi, in modo più evidente che mai – pur mantenendo in Piemonte componenti operative di rilievo non secondario, essa ha sedimentato nel Canavese un tessuto locale estremamente qualificato, che produce nuovo sviluppo: un diffuso *spin-off* di nuove imprese in diversi settori ICT, solide strutture, esperienze di finanza innovativa, un Patto Territoriale funzionante che potrebbe far decollare definitivamente un distretto tecnologico specializzato nelle ICT, anzi un “corridoio tecnologico” Torino-Ivrea. Altri punti di eccellenza nel contesto regionale si possono individuare nella presenza di importanti società come Intesa IBM, che a Torino offre servizi di *e-business*; di editori che diventano multimediali (Deagostini, La Stampa, ecc.); di società di software – come Formula di Rivoli

Fig. 5 – La diversificazione dell'export piemontese, 1991-2000
 Variazione di incidenza % - categorie produttive con variazioni superiori allo 0,1%



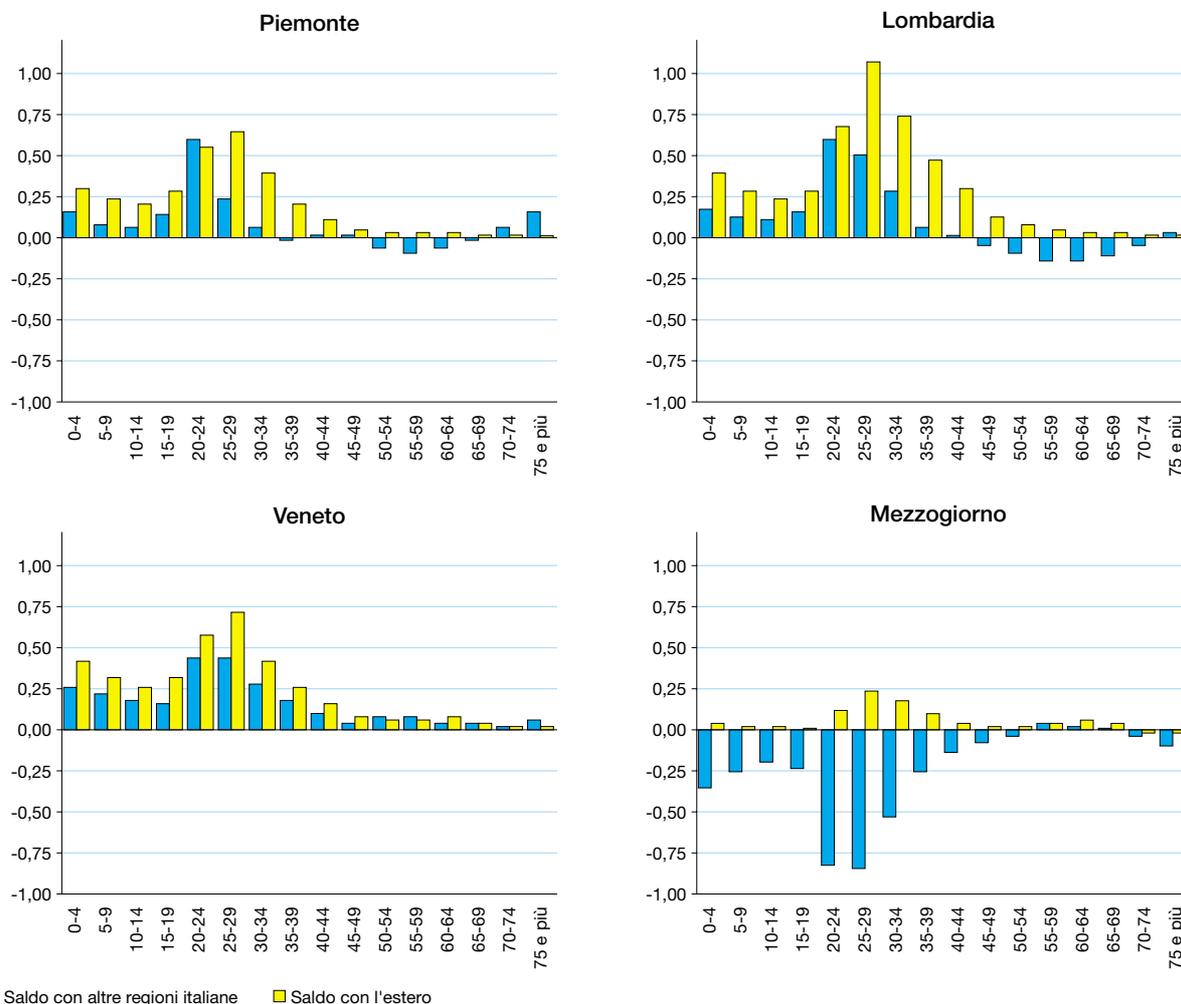
Fonte: elaborazione su dati ISTAT.

Torinese; di produttori di hardware; di esperienze produttive nella multimedialità (consorzio CAM, Lanterna Magica, gruppo Cooper), attività che in un futuro ravvicinato potranno giovare del sostegno del parco tecnologico Multimedia-Virtual Reality Park, costituito a Torino dalle amministrazioni locali; e – elemento di notevole interesse – Vitaminic, il più famoso portale italiano dedicato alla musica digitale MP3, nato a Torino da un diffuso substrato di sperimentazioni sul trattamento elettronico del suono. La Fiat ha recentemente raccolto in una nuova società – con obiettivi di razionalizzazione e di offerta sul mercato esterno – le proprie attività di servizi alle imprese (tra cui gestione delle risorse umane, soluzioni applicative di *E-commerce business to business*, gestione on line degli acquisti, sviluppo di software), configurando un soggetto imprenditoriale forte nell'ambito dei *business services*, tale da giustificare l'ipotesi di una "Mirafiori dei servizi" (Cap. 8; IRES 2001).

LE OPPORTUNITÀ

- Non necessariamente il processo di "ageing" – cioè l'aumento dell'età media della popolazione residente – deve essere visto come una minaccia. Ad esempio, l'aumento della **componente più anziana** della popolazione lavorativa comporta un aumento del "**capitale umano**" disponibile, grazie all'accumulo di esperienza sul lavoro. Ne possono conseguire effetti positivi sulla crescita economica (Andersson 2001).
- Le **migrazioni** interregionali e quelle con l'estero continuano ad alimentare la base demografica piemontese, compensando (negli anni recenti) il saldo naturale negativo. Producono inoltre un effetto di ringiovanimento (Fig. 6), con un saldo positivo nelle classi di età 15-34 anni, e un saldo leggermente negativo nella classe 55-64 (per i movimenti di ritorno). Considerando le proiezioni 2000-2010, emerge che l'apporto migratorio riduce a meno del 50% l'impatto negativo dell'invecchiamento che si produrrebbe in base alla dinamica naturale, misurato dal peggioramento dell'indice di carico sociale e dall'indice di vecchiaia (Cap. 3).
- Nonostante alcuni episodi di tensione intercorsi negli anni passati, in Piemonte l'incidenza della popolazione straniera immigrata è comunque inferiore che in altre regioni del Nord, a causa di una **minore attrattività dell'economia piemontese nei confronti di fasce di lavoratori a bassa qualifica professionale**, grazie all'orientamento intensivo dello sviluppo regionale e allo sforzo delle imprese di emanciparsi dalla concorrenza di prezzo. Potrebbe invece porsi il problema di **attrarre manodopera straniera qualificata**, sulla scia di fenomeni manifestatisi nei mesi scorsi in molte aree avanzate del Mondo: ma ciò richiederà una riflessione seria sulla attrattività relativa del Piemonte, in termini remunerativi e di politiche di accoglienza, in un'ottica di lungo termine (Cap. 5).
- Il problema dell'invecchiamento non si può comunque risolvere solo attraverso aggiustamenti demografici (ripresa della natalità o migrazioni). **Quale mix di mutamenti socioeconomici, culturali e istituzionali potrebbero rendere sostenibile la transizione demografica?** L'aumento della produttività e del reddito pro-capite, il miglioramento della efficienza psicofisica degli anziani, l'aumento dei tassi di partecipazione al lavoro favoriti anche dalle forme organizzative flessibili, l'aumento dell'istruzione e lo sviluppo di strutture di formazione continua, il riorientamento di un sistema di welfare oggi squilibrato a favore della popolazione anziana, la capacità di gestire la diversità di interessi e valori, politiche e strutture atte a ridurre l'incertezza e lo stress dei cittadini di fronte al cambiamento (Cap. 3).
- **I tassi di partecipazione per certe classi di età – giovani e mature – sono inferiori alla media europea, e potrebbero essere aumentati**, mentre nel decennio passato in certi casi sono peggiorati: lo spostamento dell'età di pensionamento e la permanenza nell'occupazione delle donne quarantenni oggi occupate già spingono nel senso di una ripresa (Cap. 6). Una simulazione relativa all'evoluzione demografica in assenza di migrazioni, evidenzia che l'allineamento dei tassi di attività piemontesi alla media europea sarebbe sufficiente a compensare quasi per intero la riduzione dell'offerta di lavoro che si produrrà in conseguenza delle dinamiche naturali, grazie ad un maggiore apporto di lavoratori ultracinquantenni e in particolar modo di donne (Cap. 4).

Fig. 6 – Modelli migratori di alcune regioni italiane, 1997
 Quoziente migratorio per classe di età (Saldo migratorio / Popolazione %)



■ Saldo con altre regioni italiane ■ Saldo con l'estero

**Effetto del movimento migratorio sulla struttura di età della popolazione piemontese, 1997
 Dinamica, tassi per 1000 abitanti**

	Tendenza endogena	Apporto migratorio		Var. Pop. per 1000	Il movimento migratorio:
		interreg.	internaz.		
Maschi 00-14	-37,8	1,2	2,6	-34,1	Compensa per il 9,8% la diminuzione endogena
Maschi 15-24	-28,0	5,0	3,7	-19,3	Compensa per il 31% la diminuzione endogena
Maschi 25-34	8,3	1,6	5,4	15,3	Rafforza per l'83,1% l'incremento endogeno
Maschi 35-54	-6,0	-0,2	1,0	-5,1	Compensa per il 13,7% la diminuzione endogena
Maschi 55-69	8,0	-0,7	0,3	7,6	Non rilevante
Maschi 70-99	24,1	0,7	0,2	25,0	Aumenta del 3,8% l'incremento endogeno
Femmine 00-14	-38,4	0,9	2,4	-35,2	Compensa per il 8,4% la diminuzione endogena
Femmine 15-24	-28,7	2,8	5,0	-20,9	Compensa per il 27,2% la diminuzione endogena
Femmine 25-34	6,9	1,6	5,2	13,6	Rafforza per il 98,2% l'incremento endogeno
Femmine 35-54	-6,4	-0,1	1,1	-5,3	Compensa per il 16,1% la diminuzione endogena
Femmine 55-69	1,4	-0,4	0,4	1,3	Non rilevante
Femmine 70-99	12,0	1,2	0,2	13,4	Aumenta dell'11,5% l'incremento endogeno

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

- Una correzione del modello di crescita economica in senso più spiccatamente “post-industriale” potrebbe favorire un maggiore impiego di talune componenti – anziane, ma spesso anche giovanili – dell’offerta di lavoro. L’espansione dei **servizi alla persona** potrebbe valorizzare al massimo le risorse lavorative che sembrano uscire dalle trasformazioni in atto, più femminilizzate, più anziane, più istruite, mentre la promozione di **attività legate al tempo libero e alla cura dell’ambiente** potrebbe incontrarsi con le preferenze soggettive di alcune componenti giovanili (Cap. 4). Inoltre, su certe **produzioni di beni o servizi high-tech legate prevalentemente alla domanda di anziani** (si pensi alle prestazioni sanitarie o alla apparecchiature medicali) il Piemonte potrebbe sviluppare nuovi ceppi di specializzazione).
- Il Piemonte sta recuperando alcuni ritardi nelle attività chiave della **new economy**, accumulati in passato attraverso un certo numero di insuccessi o inerzie nel campo delle telecomunicazioni, e la consapevolezza della rilevanza di questa sfida è emersa chiaramente da recenti dibattiti giornalistici. Il conseguimento di una situazione di eccellenza potrebbe essere accelerato da azioni di supporto finanziario (*venture capital*) e manageriale (*incubator*), sulle quali sono in corso progetti e sperimentazioni (Cap. 8).
- Lo stesso ritardo nello sviluppo della *new economy* può paradossalmente nascondere alcune opportunità positive. Da un lato, rimangono aperti ulteriori spazi per l’adozione di nuove tecnologie, evitando il frenetico sovrainvestimento alimentato dal boom di borsa che ha caratterizzato l’esperienza di altri Paesi. Per altro verso, il ritardo nell’alfabetizzazione informatica potrebbe essere nei prossimi anni compensato dalla enorme **diffusione della telefonia portatile** (un campo in cui l’Italia è all’avanguardia), determinando vantaggi in termini di nuovi business legati all’**accesso mobile a informazione e servizi** (Cap. 8).
- Nell’ambito del **settore commerciale**, la schiacciante dominanza delle grandi imprese estere potrebbe comunque consentire alle deboli catene distributive italiane di sopravvivere attraverso **processi “federativi”**, sull’esempio del gruppo francese Leclerc, recentemente atterrato a Cuneo. In ogni caso, la transizione ad un sistema distributivo più moderno dovrebbe tradursi in alcuni miglioramenti del servizio al consumatore: prezzi contenuti e varietà dell’offerta, stimolata dalla maggiore concorrenza; dal canto loro, i ripetuti shock sul piano alimentare e sanitario dovrebbero produrre una **competizione sul piano della qualità, in transizione dalla cura artigianale agli standard industriali**, un ambito in cui l’economia italiana – e quella piemontese in particolar modo – presenta qualche possibilità di successo (Cap. 9).
- **La riorganizzazione commerciale**, in una società che vede un progressivo aumento di importanza della funzione di consumo, **può giocare un ruolo significativo nella strutturazione del territorio**. Se opportunamente programmati, sia sul piano localizzativo che su quello urbanistico, i grandi centri commerciali possono produrre un riverbero positivo sul territorio circostante, come attrattori di flussi ‘semi-turistici’; nelle aree a potenziale turistico, potrà essere favorita la creazione di ambiti urbanistico-commerciali di pregio; nelle aree territoriali rade, la creazione di *convenience-store* (punti di vendita di generi alimentari con orario di apertura esteso, in congiunzione alle stazioni di rifornimento di carburante) potrà offrire un miglioramento apprezzabile del servizio distributivo.
- La **cultura** piemontese in questi anni ha superato molte strozzature di base, dalle sedi ai fermenti creativi e alla gestione manageriale delle strutture. Oggi, **strutturandosi a sistema**, può conseguire una massa critica tale da diventare un punto di richiamo a livello internazionale. Se gestita in modo oculato, anche la scadenza olimpica del 2006 può giocare favorevolmente in questo processo, puntando i riflettori sulle risorse attrattive di questa regione presso un pubblico molto vasto e qualificato.
- La scadenza delle **Olimpiadi invernali 2006** produrrà sicuramente effetti positivi sul tenore dello sviluppo regionale. Tuttavia l’entità e la durevolezza dei benefici che si potranno ottenere varia a seconda della capacità, da parte della rete dei soggetti regionale, di valorizzare appieno le potenzialità. Attraverso un’esercitazione modellistica è possibile stimare il differente impatto positivo che l’occasione olimpica può determinare, a seconda che il sistema regionale si limiti a fruire della maggiore domanda esterna attivata, oppure sappia riorganizzare la propria capacità di offerta nelle aree e nei settori maggiormente coinvolti (in particolare, commercio e alberghi della provincia di Torino), o – infine – riesca a cogliere nella sua interezza il possibile apporto di crescita attraverso le ricadute positive su altri settori e aree regionali, grazie alle accresciute interdipendenze produttive e territoriali (Cap. 12). La simulazione evidenzia che in base ad una

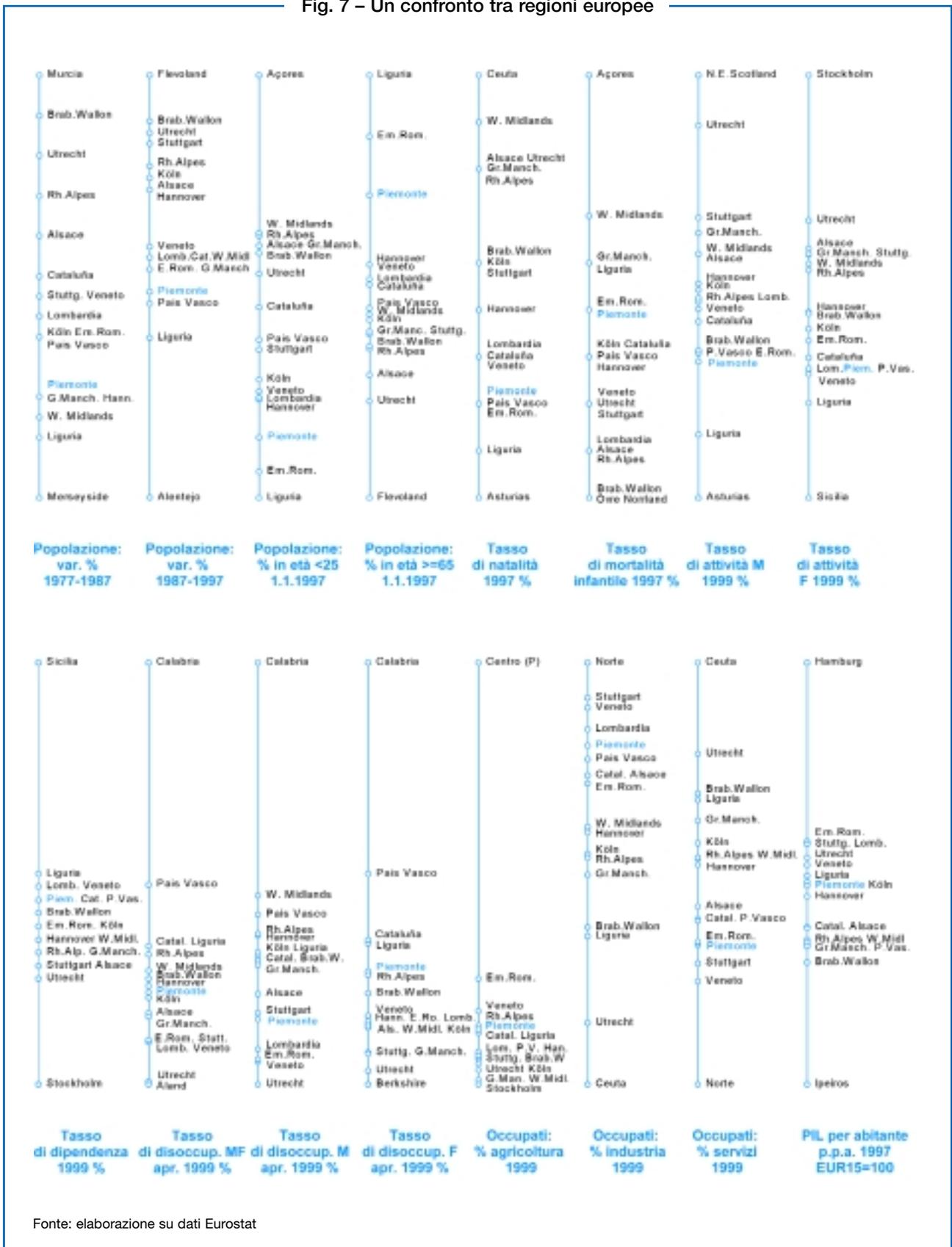
risposta più o meno attiva degli attori economici e istituzionali regionali, l'apporto positivo per il Piemonte potrebbe variare da un livello quasi trascurabile ad un contributo di crescita superiore a cinque punti percentuali del prodotto regionale (a otto punti percentuali, per la provincia di Torino).

- La **riemersione creativa delle culture locali**, manifestatasi negli anni scorsi in molti punti del Piemonte (dalle Langhe a diverse esperienze di Patti territoriali) può costituire l'innescò di importanti processi di crescita, a condizione che riesca a dotarsi di una visione strategica, e che questa attivi veramente una serie di progetti locali, comprendendo che il sostegno finanziario esterno può essere il lubrificante, ma non il carburante primo della ripresa.
- Nell'attivare opportunità per un nuovo turismo "sostenibile", tale da accrescere le potenzialità di riproduzione delle attrattive su cui punta anziché consumarle, diventa centrale il concetto di **patrimonio culturale**, inteso non più per i suoi soli valori estetici, ma sempre più frequentemente allargato a quelli sociali, con l'inclusione degli oggetti "popolari", di aspetti riguardanti il territorio fisico e le sue tradizioni linguistiche e etnografiche. La domanda di questo tipo di turismo "leggero" appare in continua crescita a livello mondiale. Il Piemonte è situato al centro di un'area con fortissimo tasso di partenza. Il flusso dei visitatori è al momento fra i più bassi della stessa area. Il declino relativo del turismo piemontese si è accentuato con l'esplosione del turismo di massa di tipo fordista: oggi probabilmente esistono i margini per un recupero, come testimoniato da un aumento di interesse per il "tipico" e il "locale" (Cap. 10).
- Diversamente dalle aree agro-industriali che soffrono di una endemica crisi del paradigma fordista applicato all'agricoltura, le **aree agro-terziarie** di collina e montagna, a struttura più fragile, presentano oggi opportunità più promettenti: detengono infatti un mix di cultura locale, produzioni tipiche enogastronomiche o artigianali, valori ambientali, reti socioprodottrici che – se ben giocato – delinea un percorso di sviluppo sostenibile (Cap. 11).
- Nella gestione delle attività culturali – ma probabilmente, anche in molti altri campi di intervento istituzionale – la filosofia della **sussidiarietà** promette importanti effetti positivi. Giacché impone la cooperazione tra diversi livelli istituzionali e tavoli di concertazione, di riflesso essa allenta le logiche di chiusura burocratica nei meccanismi di gestione delle attività, e privilegia di conseguenza la centralità del punto di vista del territorio, cioè dei contenuti effettivi e dei risultati delle policies, come chiave di riorganizzazione (Cap. 16).
- Nei prossimi anni il sistema degli Enti territoriali piemontesi si troverà a gestire **importanti risorse capaci di incidere in modo sensibile sullo sviluppo economico regionale** (forse più nell'orientare processi e decisioni di altri investitori, che per il loro effettivo peso economico, ancora modesto). L'efficacia di questa leva sarà commisurata alla **capacità della Regione e degli altri Enti di far convergere strategicamente interessi e programmi**, sollecitando la formazione di soggettività autonome, organizzandone un confronto trasparente, promuovendone il coordinamento flessibile su una visione condivisa (Cap. 7 e 18).

I PUNTI DI DEBOLEZZA

- Il Piemonte si colloca nel gruppo delle regioni italiane ed europee nelle quali l'**invecchiamento** è in fase più avanzata (Fig. 7). Se si ipotizzasse di azzerare i flussi migratori nel prossimo decennio, la popolazione in età di lavoro si ridurrebbe nei prossimi 10 anni del 10% a danno della componente giovanile, la cui consistenza subirebbe una riduzione del 25-30% (e un dimezzamento rispetto alle dimensioni del 1993). In un tale scenario il Piemonte registrerebbe la perdita di 400mila residenti nei prossimi 15 anni, e in più lunga prospettiva, il dimezzamento della popolazione entro il 2080 (Cap. 3).
- **Bassi tassi di partecipazione al mercato del lavoro**, tanto per la popolazione femminile (in rapido recupero rispetto alle regioni europee più avanzate) che per le fasce estreme – giovani e ultracinquantenni – della popolazione maschile (in contrazione nel decennio trascorso). Se i tassi di attività non aumentassero, nel prossimo decennio un apporto migratorio paragonabile a quello registrato nel passato decennio potrebbe soltanto attenuare (facendola passare dal 10 al 3%) la contrazione nell'offerta di lavoro prodotta dall'andamento naturale della base demografica attuale (Cap. 4).

Fig. 7 – Un confronto tra regioni europee



Fonte: elaborazione su dati Eurostat

- **Occupazione: performance negativa** nello scorso decennio, se raffrontata al resto dell'Italia settentrionale, per il forte calo dell'occupazione agricola e per un aumento dell'occupazione terziaria più modesto che in altre regioni (in recupero, però, negli anni a cavallo del cambio di secolo). La disoccupazione è più elevata che nella media dell'Italia Settentrionale, ma quasi totalmente per la situazione torinese (in parte, anche della provincia di Alessandria). La forte componente di disoccupazione giovanile può essere in parte ricondotta alla minor crescita terziaria, che offre opportunità più congeniali o accessibili alle nuove leve di giovani. La componente adulta non è però – come spesso si teme – l'effetto di espulsioni di forza lavoro non riciclabile in occasione di ristrutturazioni produttive: essa è composta in maggior parte di donne che tentano di impiegarsi, spesso con vincolo di part-time (Cap. 4).
- La formazione di **nuova imprenditorialità** viene giudicata spesso **insoddisfacente** da parte di molti osservatori: le occupazioni indipendenti sono sovrarappresentate in Piemonte solo nei settori agricolo ed edilizio (Cap. 4).
- Lo sviluppo del sistema culturale regionale appare frenato da un **rapporto economia/cultura ancora fragile**, per la persistente separatezza delle filiere culturali e dei segmenti di pubblico, la debolezza del settore sotto il profilo industriale, la difficoltà della valorizzazione turistica delle risorse e delle iniziative, il troppo lento decollo di attitudini “imprenditoriali” nella gestione di musei e delle politiche (Cap. 16).
- Il “nuovo turismo”, che potrebbe offrire risorse e opportunità allo sviluppo locale di aree a rischio di marginalità, nonostante il patrimonio di attrattive enogastronomiche e agrituristiche, è ostacolato dalla persistente erraticità della domanda e dal **carattere antiquato dell'offerta (e talvolta della cultura) ricettiva** (Cap. 10).
- Sotto il profilo delle **infrastrutture di trasporto**, alcune aree a forte dinamismo economico (Biella, Cuneo) evidenziano **gravi strozzature**, che potrebbero impacciarne l'ulteriore espansione; dall'altro lato, le regioni straniere di confine hanno registrato negli ultimi vent'anni un forte dinamismo, quindi hanno infrastrutture più moderne, e potrebbero catturare grandi opportunità localizzative (anche rispetto all'ulteriore evoluzione della rete maggiore, grazie a meccanismi di *path-dependence*: la migliore accessibilità condiziona lo sviluppo dei flussi di trasporto, e questi aumentano l'attrazione di investimenti sulle direttrici più dinamiche). Alcune aree del Piemonte (valli senza sbocco, specie nel Cuneese, nell'Appennino alessandrino e nel Verbanco; parti interne del Monferrato) evidenziano fenomeni gravi di **marginalità** (collasso demografico, declino economico e sociale) per svantaggi di accessibilità (Cap. 13).
- **Il territorio rurale presenta diffusi problemi**, accentuati dai ricorrenti shock alimentari. Le **aree agro-industriali** di pianura, a coltura intensiva e organizzazione aziendale più evoluta, non riescono tuttavia a darsi un assetto che possa prescindere dal sostegno comunitario, perché in ritardo nell'integrazione di filiera: rischiano di essere stritolate tra grandi competitori e grandi acquirenti (grande distribuzione) e sono molto esposte agli shock sanitari. Le **aree di abbandono** (montagna, alta collina) soffrono da decenni di una insufficiente accessibilità, e nel tempo questo handicap ha snervato la capacità reattiva delle comunità locali quando non svuotato gli insediamenti storici, innescando una spirale di declino difficilmente reversibile (Cap. 11).
- Una **identità regionale debole**, sia per derive storiche di gittata secolare, sia per un impatto violento dei processi di industrializzazione dell'ultimo cinquantennio (Cap. 16), ostacola la formazione di progettualità di area vasta e lascia proliferare rivalità localistiche o tentazioni di alleanze privilegiate con territori extraregionali.
- Il governo locale è ostacolato dalla **frammentazione amministrativa**: i rimedi individuati (aziende consortili, patti territoriali, Gal, Comunità Montane) – benché del tutto raccomandabili – richiedono l'applicazione di procedure negoziali talvolta dispersive, e i rischi di *free-riding* sono sempre in agguato. Gli orientamenti comunitari, se tendessero a facilitare il finanziamento dei progetti con più solido radicamento territoriale, potrebbero influenzare la disponibilità alla cooperazione (Cap. 10 e 18).

LE MINACCE

- Sebbene la transizione verso attività terziarie e la selezione di funzioni sempre più qualificate sia una tendenza positiva, essenziale a riposizionare l'economia piemontese in un modello competitivo di prospettiva, nel breve termine un'accelerazione eccessiva del processo – ad esempio attraverso **delocalizzazioni concentrate nel tempo e nello spazio** – potrebbero non solo creare impatti sociali dolorosi, ma anche cadute brusche nel volume del prodotto lordo e dei consumi, con effetti negativi difficilmente riassorbibili anche sul piano strettamente economico.
- Esistono **rischi connessi ad un'ottica di breve termine nella gestione della transizione demografica**, in quanto gli “scalini” tra classi d'età successive possono determinare la necessità di adeguamenti bruschi – in un breve volgere di anni – entro strutture di servizio o schemi di comportamento (Cap. 3).
Nei prossimi dieci o quindici anni l'invecchiamento demografico potrebbe portare paradossalmente effetti economici positivi, inducendo molti a convincersi della insussistenza del problema. Infatti il tasso di dipendenza dovrebbe diminuire, per la riduzione delle persone giovani; e lo slittamento della popolazione lavorativa verso le fasce di età matura aumenta il “capitale umano” – in termini di professionalità accumulata nell'esperienza lavorativa. In realtà si tratta di illusione ottica, dovuta ad un momento di pausa tra due fasi di recessione demografica, per un effetto ritardato del *baby boom*. A partire dal 2015 tutte le proiezioni mostrano che le coorti contratte dal calo della natalità intervenuto a partire dal 1975 investiranno la struttura centrale della base demografica regionale (Cap. 3 e 14).
Politiche di immigrazione guidate dalla domanda di lavoro a breve termine potrebbero – ad un volgere della congiuntura o del mix di qualificazioni richieste – dar luogo a fenomeni di esubero non così facilmente gestibili (come evidenziato dalle recenti esperienze californiane). Pensare all'immigrazione come un processo che coinvolge “persone” e non solo “braccia” è fondamentale per una comprensione realistica delle prospettive di medio-lungo termine (Cap. 5).
- Sebbene il Piemonte abbia nel medio termine un bisogno endemico di **popolazione immigrata**, per una parte essa **potrebbe non integrarsi** rispetto alla domanda esistente, creando invece una nicchia relativamente autoreferenziale, con proprie reti, proprie domande e offerte, proprie logiche evolutive. Questo potrebbe incontrarsi con una tendenza alla segregazione che trova origine in modelli comportamentali e in dinamiche di mercato (ad esempio, del mercato delle abitazioni) (Cap. 5). Il fenomeno potrebbe paradossalmente essere aggravato da politiche di omogeneizzazione culturale forzata, mentre parrebbe opportuno sperimentare modelli di integrazione “all'australiana” (*patchwork* piuttosto che *melting pot*), in cui ogni comunità viene incoraggiata a definire e rafforzare la propria identità, purché assuma un ruolo e doveri di cittadinanza nei confronti delle altre comunità (Cap. 10).
- Per il prossimo decennio il Piemonte non si troverà a sperimentare il problema di una carenza assoluta di forze di lavoro, grazie al rigonfiamento delle fasce centrali della piramide di età riconducibile alle generazioni numerose nate durante il *baby boom* 1960-'75. Tuttavia si troverà a sperimentare – e già adesso se ne avvertono i prodromi – **difficoltà nell'alimentare il sistema produttivo con leve giovani**, laddove questo risulti necessario (Cap. 4).
- La forte entrata di catene commerciali internazionali in un'economia ancora caratterizzata in senso manifatturiero come il Piemonte, può **creare rischi di infeudamento di parte del tessuto industriale regionale**, in particolar modo nei settori di piccola impresa, nel momento in cui un apparato distributivo di orizzonte internazionale assume in proprio la responsabilità di gestione dell'offerta in molti ambiti di consumo, espropriando le imprese produttive di segmenti-chiave della catena del valore (Cap. 9).
- Mentre lo scorso decennio è stato caratterizzato da ricorrenti episodi di allarme sociale per forme di criminalità diffusa come furti e spaccio di stupefacenti – assai percepiti dall'opinione pubblica ma di rilievo economico non incontrollabile – nei prossimi anni potrebbe prendere piede una **pericolosa infiltrazione della criminalità organizzata nell'ambito del settore finanziario legale**, per il riciclaggio dei proventi derivanti dalle grandi attività illecite internazionali (traffico di armi, droga, immigrazione clandestina) (Cap. 17).

- Le **attività e le istituzioni culturali regionali** sono in fase di rapido decollo; tuttavia, **se non sapranno integrarsi entro un sistema autopropulsivo** capace di produrre effetti moltiplicativi sulla domanda, difficilmente potranno continuare ad attrarre investimenti come negli anni passati, e rischieranno un orizzonte di ristagno (Cap. 16).
- Le sfide che investono il governo locale aumentano di anno in anno. È una crisi di crescita, funzionalmente legata alla riorganizzazione dei servizi a rete e al miglioramento selettivo del sistema di Welfare, che comportano la necessità di adeguare le infrastrutture, ridurre le burocrazie, potenziare la professionalità e la creatività dell'amministrazione, usare efficacemente l'offerta privata o agenzie di matrice pubblica o mista senza perdere il controllo sulla qualità del servizio reso. La minaccia in questo ambito sta nella **insoddisfacente velocità di adeguamento delle amministrazioni** territoriali, che lascia spazio ad una tecnicizzazione delle funzioni tale da delegarne il pieno controllo ad agenzie specializzate, sottraendolo alle comunità locali (Cap. 18).
- **La concorrenza territoriale** può essere virtuosa, se spinge ad una specializzazione e diversificazione dell'offerta e dunque ad una maggiore varietà strategica del territorio, ma **può anche produrre effetti negativi**, se alimenta solo – come talvolta avviene – una gara per l'accaparramento di funzioni o risorse date, o per la duplicazione campanilistica delle stesse attività, a discapito delle stesse economie di scala. Nel turismo diffuso, una competizione fisiologica non può prescindere da una regia sovralocale nell'interpretazione complessiva del patrimonio (Cap. 10).
- Anche l'identità locale è una risorsa, che però nasconde rischi non irrilevanti. Se essa viene percepita in senso difensivo si determina un rischio di chiusura campanilistica, oppure possono prevalere retoriche localistiche (sensazione di un passato bucolico e idilliaco da difendere contro eventuali “contaminazioni” esterne) che determinano una gestione poco dinamica del patrimonio storico-culturale locale (Cap. 10). Un **atteggiamento localistico** può forse essere in certe aree un passaggio ineliminabile, che ricostruisce il senso di appartenenza e l'immagine interna del luogo, purché preluda ad una fase di apertura, di aggiornamento culturale e organizzativo e di valorizzazione economica del patrimonio locale.
- La forte rapidità nella modernizzazione del sistema nei trasporti nelle regioni transfrontaliere contigue (Svizzera, Rhône-Alpes) può far emergere per il Piemonte uno svantaggio relativo, creando connessioni preferenziali che potrebbero condizionare in modo permanente la struttura delle direttrici di traffico. Ad esempio appare molto preoccupante **il rischio di un bypass trasportistico** tra il Centro-Est Europa e l'arco mediterraneo che si costituisca sul versante occidentale delle Alpi per i ritardi nella realizzazione del collegamento ferroviario ad alta capacità Torino-Lione e da generale insufficienza dei valichi alpini evidenziata dalla crisi del tunnel del Monte Bianco (Cap. 13).

3. I FUTURI POSSIBILI AL 2010

Le analisi di scenario elaborate a partire dal quadro tendenziale e competitivo fin qui delineato sono state elaborate in una **prospettiva di dieci anni**. Il senso di tale orizzonte temporale è spiegabile con motivazioni di metodo: l'arco prospettico di un decennio è sufficiente a valicare i trascinalenti inerziali effimeri della congiuntura corrente (attività economiche in fase di stentata sopravvivenza, progetti invischiati in procedure di approvazione o in ritardi di attuazione, attriti interposti alla piena esplicazione di trasformazioni già mature, e così via), mentre appare abbastanza ravvicinato da supporre che le tendenze e i nodi strutturali oggi ravvisabili mantengano un certo potere di condizionamento al termine del percorso evolutivo immaginato. Rappresenta dunque (per molti fenomeni socioeconomici, ma non per tutti: le proiezioni demografiche richiedono una maggiore gittata) un orizzonte temporale adatto a far emergere le principali tendenze strutturali nel loro impatto più “puro”.

Tra i vari metodi utilizzati in questo tipo di analisi si è scelto quello più abituale: individuare uno *scenario tendenziale*, che proietta in avanti i parametri strutturali e dinamici attualmente in essere, a cui contrapporre alcuni *scenari di contrasto* che ipotizzano un cambiamento rilevante nei meccanismi di generazione

dell'evoluzione; tra questi, uno scenario negativo che esplicita gli effetti di un operare concomitante dell'insieme dei difetti strutturali che affliggono il sistema. Nel formulare gli altri scenari – la cui struttura varia di caso in caso – si procede con criteri di coerenza o di incompatibilità: i parametri del mutamento vengono assemblati secondo uno o più principi ordinatori suggeriti dal materiale evolutivo analizzato e dall'ottica operativa del committente (in questo Rapporto individuato in astratto come l'interesse generale della regione, composto di esigenze di crescita economica, di coesione sociale, di sostenibilità ambientale). La focalizzazione del Rapporto – nella presente edizione: le future impostazioni saranno presumibilmente diverse – verte però sulle prospettive economiche, ritenendo che la questione di una crescita troppo lenta o squilibrata assuma in questa fase dell'evoluzione regionale un rilievo di primo piano.

La definizione di una prospettiva tendenziale sovraregionale fuoriesce dall'ambito del presente ragionamento. Tuttavia alla questione è stata dedicata una certa attenzione in molti punti di questo studio, dati i condizionamenti che ne possono derivare per lo sviluppo del sistema regionale. È opportuno quindi evidenziare **alcuni elementi di contesto, che sono stati implicitamente assunti come base per l'articolazione degli scenari regionali.**

In primo luogo si è assunta l'ipotesi che nel corso del prossimo decennio lo sviluppo mondiale mantenga i tassi di espansione medi registrati negli anni '90, con un certo avvicinamento fra le economie europee e quella statunitense, per i problemi strutturali emersi nell'ambito dell'economia americana, e nell'ipotesi di un alleggerimento graduale dei vincoli normativi e burocratici presenti nelle economie del vecchio continente. Si è inoltre ipotizzato che i processi di unificazione del mercato mondiale proseguano, pur ostacolati da turbative commerciali non distruttive, e da movimenti di protesta destinati a prodursi sulla scia degli eventi di Seattle.

In questo quadro di moderata espansione e ulteriore globalizzazione dell'economia è ragionevole attendersi una accentuazione della pressione competitiva da parte dei Paesi in via di sviluppo e tra le stesse economie avanzate, con un'intensificazione della divisione internazionale del lavoro, l'ampliamento delle specializzazioni accessibili da parte dei Paesi in via di sviluppo, un'ulteriore concentrazione oligopolistica nei settori chiave dell'economia, il rafforzamento della gerarchia internazionale nell'ambito della ricerca tecnologica e dell'innovazione, e in generale l'aumento di rilevanza del fattore conoscenza all'interno dell'arsenale competitivo dei Paesi più sviluppati.

Le esplorazioni di prospettiva che costituiscono il fulcro del presente Rapporto hanno tentato di delineare una mappa dinamica del tema osservato seguendo uno schema unitario:

- tendenze del decennio precedente;
- possibili condizionamenti esogeni;
- prospettive tendenziali per il decennio futuro;
- attori e strategie in campo;
- possibili biforcazioni evolutive individuabili per il prossimo decennio.

I risultati delle esplorazioni lasciano emergere nei diversi settori una variegata serie di possibili biforcazioni, ciascuna delle quali suscettibile di condizionare in modo significativo l'evoluzione della regione. Tuttavia, se analizzate nella loro struttura logica, esse appaiono riconducibili ad un numero molto ristretto di opzioni alternative:

- **Attivazione/Passività:** dinamiche endogene o eterodirette, comportamenti proattivi o routine, creatività o mentalità esecutiva, disponibilità o chiusura verso il cambiamento.
- **Cooperazione/Rivalità:** identità collettive a larga scala o atteggiamento individualistico/localistico, ottiche di lungo termine o prevalenza delle utilità immediate, fiducia o *free-riding*.
- **Centralizzazione/Diffusione:** globalizzazione o localismo, reti dominanti o humus territoriale, logiche gerarchiche o logiche interattive, primato della produzione o del consumo.
- **Apertura/Chiusura:** connettività o isolamento, logica di scambio o protezionismo, strategie di eccellenza o strategie di nicchia.

Di queste coppie logiche le prime due, il cui peso nella costruzione delle prospettive settoriali risulta preponderante, appaiono strettamente connesse all'atteggiamento degli attori locali, quindi alla **capacità dei cittadini piemontesi nel rispondere attivamente a sfide globali ardue** ma sostanzialmente note, e alla **qualità delle risposte espresse**. I quattro scenari sono dunque raffigurazioni di differenti reazioni del sistema Piemonte rispetto alle sfide esterne e ai propri limiti costitutivi.

Per semplificare il quadro, **gli scenari che possano essere disegnati** riguardano rispettivamente:

- una risposta del livello (non disprezzabile) espresso dal Piemonte degli anni '90;
- una risposta debole;
- una attivazione più intensa di energie vitali, ma espressa in forma atomistica;
- un gioco di squadra che sappia reggere la fatica del coordinamento.

SCENARIO TENDENZIALE: SI TIENE LA ROTTA

Nonostante le turbolenze congiunturali dell'inizio del decennio 2000, l'espansione e l'integrazione progressiva dell'economia mondiale proseguono, generando però ulteriori pressioni sul piano competitivo e dinamiche di crescita ineguale nei diversi territori. Le gerarchie consolidate sono messe in discussione, erodendo le posizioni di rendita. **Vanno in crisi posizioni di forza che si ritenevano inattaccabili, ma si aprono anche nuove opportunità**: in questa situazione, star fermi significa retrocedere. Vengono a generarsi nuove esclusioni in aree nazionali o locali che non riescono a riposizionarsi rapidamente nella mutata divisione internazionale del lavoro. In ogni caso, nel decennio l'Italia migliora leggermente la sua posizione relativa nel quadro europeo, grazie ai minori oneri del risanamento finanziario e ad un graduale superamento dei difetti strutturali della sua economia. **Il Piemonte conferma la sua capacità di tenuta sul piano del reddito per abitante** (nei confronti della media italiana ed europea), grazie al positivo trend di crescita della produttività, già innescato negli anni '90; anche l'occupazione si stabilizza, soprattutto per l'aumento della componente femminile di età matura, che unitamente a flussi migratori paragonabili a quelli degli ultimi anni '90 determina un aumento complessivo dell'offerta di lavoro pari a due punti percentuali, pur in presenza di una popolazione cedente (si perdono circa 20.000 abitanti nel contesto regionale). Le prospettive restano tuttavia incerte, e si producono ulteriori fenomeni di ristrutturazione intensa e scelte di delocalizzazione produttiva, nei settori via via occupati dalle economie emergenti. Permane inoltre una diffusa insoddisfazione nel raffronto con esempi di vigorosa crescita in termini quantitativi e qualitativi espressi da altre aree forti italiane ed estere.

La demografia regionale registra un momento di stasi, racchiuso tra due fasi recessive, quella vissuta durante gli anni '90 e quella che prenderà avvio intorno al 2015, quando le generazioni dei *baby-boomers* cominceranno ad uscire dall'età lavorativa e dovranno essere rimpiazzate da coorti giovanili del 50% meno numerose, mentre anche i lavoratori quarantenni inizieranno a ridursi di numero. Questa prospettiva potrebbe giustificare politiche più attive in favore della famiglia, che però darebbero i loro frutti nel lungo termine. Nell'immediato, la base demografica regionale continua ad essere alimentata da **saldi migratori attivi**, per motivi in primo luogo strutturali. I flussi di immigrazione dalle regioni meridionali e dall'estero rimangono invariati: non crescono, per le problematiche sociali e le frizioni con la popolazione già presente che un aumento dei flussi provocherebbe, ma nemmeno diminuiscono, per i vuoti che il saldo naturale determina (in assenza di immigrati, la popolazione regionale perderebbe oltre 200.000 abitanti) e per la perdurante attrattività dell'economia piemontese. Invece le emigrazioni tendono a ridursi, perché il movimento migratorio coinvolge soprattutto le classi di età giovanili, e una – presumibilmente – immutata propensione ad emigrare si applica su contingenti di giovani via via più ristretti (Cap. 3).

Di conseguenza, la dinamica leggermente positiva dell'occupazione non impedisce il riformarsi di una disoccupazione un po' superiore a quella registrata nel boom di inizio decennio, con un tasso medio stimabile ad oltre il 7%: al suo interno potrebbe però diminuire la componente giovanile di origine

regionale, mentre potrebbero ampliarsi la componente estera e quella di maschi “maturi” liberati dai processi di ristrutturazione produttiva, aumentando gli aspetti patologici del fenomeno.

Sotto il profilo dell'internazionalizzazione il Piemonte si trova costretto a ridefinire il proprio posizionamento competitivo, entro una gamma di possibilità che include sia le più prestigiose (un Piemonte “globale”, o “partner” o “specialista”), sia quelle più difensive (un Piemonte “gregario” o chiuso in se stesso). Sotto questo profilo la partita al momento appare del tutto aperta: negli ultimi anni si è assistito ad una divaricazione fra settori “aggressivi” (prevalentemente caratterizzati da investimenti piemontesi all'estero: auto, siderurgia, abbigliamento, carta) e settori “dipendenti” (caratterizzati da investimenti stranieri in Piemonte: chimica, elettronica, gomma, vetro), mentre sono pressoché scomparsi i settori “aperti”, caratterizzati da investimenti nei due sensi. È un sintomo di un confronto competitivo più aspro, che sollecita i processi di specializzazione e la concentrazione degli sforzi sul core business dei territori (Cap. 7). Come molti si attendevano, si registra **una tenuta delle punte di presenza globale conseguite nel decennio precedente** (la Fiat ad esempio attraverso alleanze internazionali e caute diversificazioni mantiene il suo rango nell'oligopolio mondiale), mentre **si consolida il ruolo specialistico del Piemonte** nelle attività dei **distretti** (dal tessile all'oreficeria) e nel suo complesso **apparato di subfornitura**, nato come “indotto” e successivamente evoluto come “sistema” se non come distretto tecnologico (Enrietti e Lanzetti 2001).

La **terziarizzazione dell'economia** continua, soprattutto nell'ambito dei servizi per le imprese e della finanza, **con maggior dinamica della produttività** e minori ricadute occupazionali, grazie allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e alla liberalizzazione dei mercati. Aumenta in particolare il peso dei servizi incorporati o congiunti ai prodotti industriali: design e cura estetica, personalizzazione, servizio al cliente, finanza di consumo sono sempre più determinanti nella formazione del valore dei beni manifatturieri. Anche questo fenomeno si inserisce nella crescente vocazione specialistica dell'economia regionale.

Nel resto dell'economia ci si muove però in una logica di lenta “riforma” del fordismo, più che nella direzione di un suo rapido superamento. Nell'ambito della **new economy** nonostante alcune esperienze creative l'economia piemontese si caratterizza ancora come **grande utilizzatrice**, soprattutto nella logistica industriale, dove si sviluppano le esperienze di produzione in *network* e di *lean production* già impostate nel precedente decennio. Il commercio appare sempre più dominato dalle grandi catene internazionali ormai anche nel settore extra-alimentare, anche se il fenomeno non comporta svantaggi particolari per il consumatore (se si eccettua la minore accessibilità al servizio distributivo nelle aree a rarefazione insediativa) in quanto la concorrenza resta forte, contenendo i prezzi e spingendo alla diversificazione dell'offerta: anzi le grandi imprese della distribuzione moderna sono sollecite nel captare la crescente predilezione dei consumatori verso i prodotti “tipici”, strutturando filiere di approvvigionamento che riorganizzano interi settori della campagna regionale, segmentando e differenziando opportunamente l'offerta con politiche di marchio. In ambito culturale migliora continuamente il management di istituzioni e iniziative, ma non l'inventiva imprenditoriale che potrebbe smuovere l'interesse di più vasti settori di pubblico. L'attivazione produttiva dei territori locali evidenzia **limiti di creatività**: i modelli di offerta turistica sono spesso ripetitivi, **per mancanza di élite locali sovracomunali** in grado di elaborare adeguate identità e strategie differenziate, per cui riacquista centralità l'azione di coordinamento e promozione standard svolta a livello regionale. Le logiche di aggregazione intercomunale proseguono, ma prevalentemente in un'ottica distributiva, per ottenere finanziamenti regionali, nazionali, o comunitari più che per promuovere progetti e strategie condivise: tra l'altro i sentimenti identitari sono forti soltanto alle scale territoriali minime, facendo emergere sospetti campanilistici non appena si persegua un progetto a scala più ampia.

Lo stesso evento olimpico, che ha catalizzato notevoli sforzi per una gestione collettiva, per quanto regga bene la sfida sotto il profilo gestionale (confermando la robustezza della cultura manageriale piemontese) produce effetti di reddito momentanei, non riuscendo a modificare stabilmente la gamma delle specializzazioni regionali e l'attrattività turistica del Piemonte nel suo insieme.

SCENARIO NEGATIVO: IL DECOLLO FALLISCE

Di fronte al protrarsi dell'incertezza delle prospettive economiche, alla necessità di continui cambiamenti nei ruoli individuali, all'emergere di maggiori carichi assistenziali, alle continue frizioni con popolazione immigrata che altera costumi locali consolidati, al ripetersi di momenti di allarme legati alla sanità, alla sicurezza alimentare, all'ordine internazionale, alla criminalità diffusa, una popolazione regionale mediamente più anziana viene sopraffatta dallo stress e dall'avversione al cambiamento. In poche parole: **la società si sente vecchia, e tende a ripiegarsi su se stessa**. Le accresciute rigidità diffuse rallentano i processi di adattamento tanto sul piano delle riorganizzazioni aziendali quanto dei comportamenti personali. Una recessione congiunturale internazionale mette alle corde una società regionale ormai snervata, ma si avverte che i problemi dipendono più dalla mancanza di reazione locale che dalla gravità della crisi economica. Si è costretti ad ammettere che la transizione socioeconomica dei decenni precedenti non ha condotto il Piemonte fuori dal tunnel, e che la senilizzazione non può non incidere sulle capacità reattive della regione. L'economia cresce ad un ritmo più lento; nonostante la riduzione delle leve giovanili e degli stessi contingenti di immigrati, la **disoccupazione** torna a salire. La scarsità di opportunità incentiva **l'emorragia di giovani qualificati**, sottraendo ulteriore linfa all'economia regionale.

La capacità di movimento delle imprese piemontesi non può non risentirne: il Piemonte economico appare in affanno. L'attrattività del Piemonte verso le attività *high tech* decresce, e l'intervento di multinazionali estere in Piemonte assume più nette caratteristiche di **colonizzazione**, usando le filiali qui localizzate come strumento di dominio del mercato, piuttosto che come parte integrante della missione creativa dell'impresa. I processi di internazionalizzazione attiva (export e investimenti all'estero) si riducono di intensità, e spesso si configurano come scelte di delocalizzazioni da parte di imprese appiattite sulla **concorrenza di prezzo**: tant'è che – in una regione divenuta meno attrattiva anche agli occhi delle popolazioni migranti – i soli spazi rimasti aperti sono quelli del lavoro nero presso aziende di settori tradizionali. Anche una parte dei distretti industriali, non avendo tempestivamente investito nella ricerca tecnologica e nei servizi avanzati di area, non riescono a reggere di fronte a una concorrenza dei Paesi emergenti che si espande rapidamente per qualità dei prodotti e gamma di settori operativi, mantenendo prezzi di offerta relativamente bassi (ovviamente, meno che in passato per la convergenza dei livelli salariali e dei tenori di vita).

I fermenti innovativi che pure permangono non trovano spazi adeguati per esplicarsi. Le dinamiche territoriali – anche per il ritardo nella realizzazione dei grandi collegamenti – spingono nel senso di **una riconferma della marginalità geografica del Piemonte**, tra un polo lombardo veneto proiettato verso la Germania e l'Est europeo e un ruolo forte dell'area Lione-Ginevra come snodo di collegamento tra centro Europa e mediterraneo occidentale. La ristrettezza di risorse esaspera la competitività fra territori e fra livelli istituzionali diversi, rendendo ingovernabile il processo di decentralizzazione politico-amministrativa. I processi di progettazione concertata avviati nel decennio precedente si arenano in rituali inconcludenti, condotti da un nuovo ceto di professionisti della negoziazione, nel sostanziale disinteresse – salvo sporadiche esplosioni di protesta – da parte delle comunità locali. **Le decisioni ritardano, e sono spesso delegate con procedura d'urgenza ad autorità tecniche**. L'aumento di tensioni endemiche rende sempre più forti gli attriti tra gli attori, ostruendo i canali comunicativi e bruciando le disponibilità al dialogo: si diffonde la percezione di un gioco a somma zero, e le identità appaiono ogni giorno di più come irriducibilmente divergenti. Le urgenti decisioni di infrastrutture ad impatto ambientale negativo si scontrano con opposizioni locali indisponibili al negoziato. In grandi eventi collettivi, come le Olimpiadi del 2006, il sospetto reciproco e la babele dei linguaggi rischiano di compromettere persino la gestione logistica dello svolgimento; inoltre, un insufficiente attivismo degli operatori economici locali nel captare la domanda attivata potrebbe aprire la strada ad una maggior penetrazione, forse permanente, della concorrenza extraregionale.

Il processo di autoalimentazione reciproca fra queste tendenze negative rende impossibile un intervento reattivo efficace che operi su un solo punto della catena.

Le analisi di scenario spesso delineano uno “scenario da incubo” (*nightmare scenario*), per mettere a fuoco l'insieme dei rischi da evitare. Purtroppo il passato e il futuro di qualunque territorio offrono sufficienti spunti per rendere non inattendibile un tale esercizio.

Piemonte 2010: quattro possibili scenari

	Scenario tendenziale	Scenario negativo	Crescita polarizzata	Crescita integrata
	SI TIENE LA ROTTA	IL DECOLLO FALLISCE	IL VOLO DEI CENTO FIORI	VOLARE IN FORMAZIONE
<i>Dinamica economica regionale</i>	Espansione modesta, sul filo delle risorse disponibili e della capacità di iniziativa mostrata nel decennio precedente	Ritorno recessivo connesso ad una stanchezza endemica della società regionale	Modello selettivo dinamico: una maggiore libertà di iniziativa consente l'attivazione di energie individuali o locali finora compresse	Sviluppo moderatamente estensivo, coordinato: buona attivazione soggettiva, potenziata da logiche di rete e da una visione di prospettiva condivisa
<i>Risorse umane</i>	Non emergono tensioni immediate: l'offerta di lavoro è temporaneamente sufficiente. La questione demografica esce dall'agenda politica. Immigrazione "tappabu-chi" (copre le funzioni che i lavoratori locali non sono disponibili a svolgere) o "congiunturale" per fronteggiare punte di espansione	La minore attrattività dell'economia piemontese determina un peggioramento nel saldo migratorio. Giungono immigrati destinati al lavoro nero presso imprese nettamente orientate verso una concorrenza di prezzo; gli altri sono scoraggiati dalla scarsa dinamicità del sistema produttivo regionale. L'emigrazione di giovani è invece sollecitata dalla carenza di opportunità nell'economia regionale.	Anche l'attrazione di immigrati si polarizza: i punti forti del sistema delle imprese attraggono manodopera qualificata. Dall'altro lato, la formazione di grossi gruppi di lavoratori superimpegnati tipici della <i>new economy</i> ("workaholic") amplia il mercato per i servizi alla persona (ristorazione, lavanderie, servizi domestici) sempre più orientati all'impiego di manodopera immigrata.	Politiche migratorie programmate con ottica di lungo termine, allo scopo di ricostruire una base demografica più equilibrata (immigrati come "nuovi cittadini"); politiche per la famiglia e forme flessibili di impiego invertono la tendenza al calo delle nascite
<i>Situazione occupazionale</i>	Stasi occupazionale, modesta disoccupazione, offerta di lavoro in tenuta per immigrazioni e femminilizzazione, problemi per manodopera anziana	Riduzione offerta di lavoro (stasi nell'immigrazione e nella partecipazione femminile) ma persistenti disoccupazione	Divaricazione di prospettiva: carenza di giovani qualificati, disoccupazione per anziani (soprattutto maschi) non qualificati. Offerta di lavoro in crescita per la dinamicità dell'economia, che attrae immigrati e "scongela" popolazione inattiva	L'occupazione in aumento incentiva lo scongelamento di popolazione inattiva (elevata offerta di lavoro). Migliore "matching" tra domanda e offerta di lavoro, per lo sviluppo di attività di servizio (socio-assistenziali, cura ambientale, tempo libero), congeniali all'offerta di lavoro endogena.
<i>Posizionamento internazionale del sistema delle imprese</i>	Piemonte specialista, soprattutto nei suoi campi d'azione tradizionali	Piemonte "gregario", oppure chiuso in se stesso	Decollo o conferma di qualche punta di eccellenza di rango internazionale	Distretti tecnologici e "cluster" notevolmente competitivi; diffuse partnership internazionali
<i>New economy</i>	Il Piemonte conferma il suo ruolo di grande utilizzatore di nuove tecnologie (logistica integrata)	Il Piemonte accresce il suo ritardo	Sviluppo di nuove iniziative pilota, che evidenziano una maggiore imprenditorialità regionale nelle tecnologie di frontiera	Distretti tecnologici anche nella <i>e-economy</i> ; sviluppo di partnership tra università e imprese; successo nell' <i>e-government</i>
<i>Settore distributivo</i>	Colonizzazione competitiva: poca autonomia, ma servizio eccellente	Colonizzazione a conseguenze negative (potere di monopolio, omologazione dell'offerta)	Emergenza di leadership di nicchia di matrice regionale (commercio specializzato)	Formazione di sistemi urbanistico-commerciali integrati e funzionali allo sviluppo locale
<i>Territorio rurale</i>	Prevalenza di logiche e esigenze, contrastate da reazioni localistiche	Dominio incontrastato della globalizzazione agro-industriale; fenomeni di marginalità in estensione	Formazione di alcuni contesti dinamici agro-terziari (turismo enogastronomico e culturale) a forte specializzazione	Mobilizzazione diffusa dei territori, su percorsi evolutivi agro-terziari e produzioni tipiche; promozione regionale delle iniziative
<i>Infrastrutture di trasporto</i>	Lenti progressi; ulteriore perdita di terreno rispetto alle regioni francesi contigue	Conferma dell'isolamento: ulteriori ritardi nei nuovi collegamenti	Connessione polarizzante: aereo e ferrovia veloce favoriscono prevalentemente i nodi interessati	Connessione diffusiva: equilibrato sviluppo dei collegamenti europei e della rete regionale. Integrazione cooperativa della rete urbana padana
<i>Cultura</i>	Gestione manageriale; persistente separazione tra cultura ed economia	Gestione burocratica; contrazione di risorse disponibili	Imprenditorialità a macchie di leopardo: fiori all'occhiello e sottoutilizzazione del patrimonio disponibile	Diffusa creatività, ottiche orientate alla domanda, sinergie sistematiche tra istituzioni e tra territori diversi.
<i>Turismo diffuso</i>	Neodirigismo regionale, per troppo modesta iniziativa locale	Turismo colonizzato e poco diversificato	Attivismo locale vivace ma non coordinato, endemica rivalità reciproca	Sistema interagente di "distretti culturali" che forma un'offerta ricca e diversificata: si investe sulla crescita di rango delle diverse aree
<i>Gestione dell'evento olimpico</i>	Apporto di domanda: transitori benefici di reddito	Insoddisfacente attivazione dei soggetti; insuccesso organizzativo	Rilancio di immagine dei comprensori turistici forti vecchi e nuovi (Sestriere e Langhe)	Rilancio di immagine per l'intero Piemonte; diffusa riqualificazione di cultura e strutture nel sistema ricettivo, che coinvolge il turismo leggero e vasti settori della montagna
<i>Governo locale</i>	Attivazione locale in crescita, ma solo in ottica distributiva (lobby per allocazione risorse). Lento e faticoso il decentramento dei poteri	Caos delle competenze; attivazione diffusa ma non sistematica, spesso per richiesta di sostegno	Iniziative intercomunali a macchie di leopardo; il coordinamento regionale è ostacolato dalle rivalità tra aree; spinte verso la riduzione dell'intervento di governo.	Cooperazione intergovernativa a regia flessibile da parte della Regione. Le visioni condivise agevolano l'efficienza decisionale.

UNO SCENARIO DI CRESCITA POLARIZZATA: IL VOLO DEI CENTO FIORI

Ritornando a uno scenario meno sconcertante – quale quello raffigurato nell'ipotesi tendenziale, radicato nelle esperienze positive sperimentate nel decennio trascorso – non appare però inverosimile introdurre l'ipotesi di **un ulteriore miglioramento nella capacità di reazione dei soggetti**. Giocano a favore di questa possibilità le accresciute risorse culturali e patrimoniali, le progressive dinamiche di apprendimento, le nuove opportunità dischiuse dalla *new economy*, l'ormai avvenuto compimento di certi processi di riconversione sociale produttiva e ambientale maturati negli anni passati. Considerando il quadro analitico emergente da questo rapporto e sintetizzato nelle pagine precedenti, l'assetto più probabile che potrebbe assumere un'accelerazione innovativa dell'evoluzione regionale rinvia all'immagine di uno **sviluppo a macchie di leopardo**, derivante dalla liberazione di potenzialità soggettive finora compresse, e distribuite in modo diseguale tra i vari territori e i diversi gruppi sociali, e perfino tra i diversi segmenti dell'apparato istituzionale (nel quale non è infrequente osservare preziosi esempi di imprenditorialità e *best practices* accanto al permanere di tradizionali vischiosità burocratiche). Peraltro uno sviluppo polarizzato o una società dualistica sono rappresentati in quasi tutte le teorizzazioni sulla struttura della società dell'informazione dominata dalle reti a scala globale: le relazioni fra i grandi centri dell'innovazione e del controllo finanziario e i soggetti che vi operano (spazio dei flussi) acquisiscono un peso prevaricante rispetto alle opportunità dei soggetti radicati a un territorio e alle risorse ivi localizzate (spazio dei luoghi). Anche il Piemonte potrebbe essere dunque coinvolto da **uno sviluppo a due velocità**.

Ecco dunque che in un quadro di progressiva liberazione delle forze di mercato si assiste ad un **rapido riposizionamento competitivo di imprese o sistemi locali dinamici: non necessariamente quelli tradizionalmente percepiti come tali**, bensì quelli più agili nel riclassificare e ricombinare le proprie risorse rispetto a domande esterne in crescita. Per contro altre aree o settori o imprese subiscono fenomeni di declassamento o delocalizzazione. Il Piemonte evolve nel senso di **una costellazione di eccellenze** (imprese dominanti, distretti tecnologici leader, esperienze pilota nella *new economy* e nella ricerca tecnologica, ma anche nella sanità e nella cultura, ripresentazione in altri contesti locali di esperienze di successo turistico-culturale sul modello Langhe). Sebbene queste attività restino ancorate al contesto piemontese perché tributarie per decisive risorse umane o territoriali, il loro **orizzonte operativo è sovregionale**, e i loro investimenti fisici o immateriali sulle aree di insediamento risultano occasionali e scarsamente mirati.

La rapidità del processo innovativo nelle componenti chiave del sistema economico offre buone opportunità alle figure professionali ad alta qualificazione: per citare una metafora proposta da Paul Krugman, si passa da una “società di pescatori”, in cui una laboriosa applicazione garantisce a ciascuno una modesta remunerazione, ad una **“società di cercatori d'oro”** nella quale i rischi di fallimento sono diffusi ma il successo è fortemente premiato. Anche le risorse adattive o imprenditive di individui e famiglie tendono a differenziarsi in modo spiccato: si riscontra un rapido recupero di creatività da parte di soggetti giovanili, di pari passo ad una crescente difficoltà di aggiornamento da parte delle fasce più mature.

La elevata produttività dei settori chiave immette comunque nel sistema regionale una notevole capacità di spesa. Ne beneficiano i **settori di servizio alla persona** (ristorazione, spettacolo, servizi domestici, manutenzione) ampiamente richiesti da lavoratori ben retribuiti e superimpegnati: ha luogo in tal modo **una dinamica redistributiva che attenua in parte il carattere selettivo delle funzioni produttive chiave**, offrendo anche spazi occupazionali per popolazione immigrata. La terziarizzazione incentiva anche il lavoro femminile, sospingendo i tassi di partecipazione verso i livelli medi europei: la dinamicità dell'economia attrae risorse umane sul mercato del lavoro, provocando una significativa crescita nell'offerta nonostante il persistente cedimento demografico: immigrati ed ex-inattivi alimentano un'offerta di lavoro al 2010 superiore del 7% a quella registrata nel 1999, che nemmeno l'espansione produttiva in atto riesce a soddisfare, a causa del proprio orientamento selettivo e della forte crescita della produttività insita nelle dinamiche evolutive in atto. Certo la **disoccupazione** che si crea è un fenomeno qualitativamente meno grave di quella sperimentata

ALTRI SCENARI TERRITORIALI

SCENARI EUROPEI

Nel 1999 la *Cellule de Prospective* della Commissione Europea ha elaborato una analisi di scenario sui futuri possibili dell'Unione, stretta tra le spinte della competizione globale e le tentazioni di chiusura, tra il successo economico del modello liberista statunitense e la volontà di preservare il proprio modello di welfare, tra il timore per i riflessi negativi delle tensioni balcaniche e mediorientali e la percezione di non avere ancora chiarito esattamente la propria identità economica e istituzionale (*Commission Européenne-Cellule de Prospective* 1999). A partire da tali quesiti vengono delineati cinque scenari:

Primo scenario: il trionfo dei mercati

Il successo economico americano converte l'Europa al modello liberista, inducendola a ridimensionare seccamente il proprio sistema di welfare. Ne deriva un forte impulso di crescita, che in parte compensa – grazie alle maggiori risorse disponibili – la riduzione delle garanzie sociali. Tuttavia il trionfo della razionalità economica a breve termine comporta la rinuncia a programmi di governo più ambiziosi, accresce le disparità sociali e territoriali, diffonde nel Mondo stili di vita occidentali la cui estensione appare poco sostenibile in termini ambientali.

Secondo scenario: i cento fiori

La crisi di governabilità determina crescente sfiducia nelle pubbliche istituzioni. Acquistano per contro di importanza le solidarietà di breve raggio: la famiglia, la comunità locale, la cultura del luogo, l'economia sommersa, il volontariato. La conoscenza e la tecnologia informatica si orientano alla produzione di beni e servizi su misura, diventando un supporto al nuovo localismo. La frammentazione sociale e politica domina incontrastata, con un forte protagonismo delle regioni forti e un decadimento anarchico di stampo medievale delle regioni più deboli.

Terzo scenario: responsabilità condivise

Il modello europeo di welfare riesce a riformarsi, da un lato alleggerendosi e sburocratizzandosi, dall'altro lato responsabilizzando i cittadini e migliorando l'equilibrio intergenerazionale. Politiche orientate alla partnership e alla sussidiarietà, dialogo con i movimenti di base e patti locali per l'occupazione alleviano il problema della disoccupazione. Il successo del modello europeo catalizza interesse e conferisce prestigio sulla scena internazionale.

Quarto scenario: società creative

Un'applicazione troppo rigida degli imperativi di competitività provoca l'esplosione di conflitti sociali. Si diffondono mentalità e ideologie ecologiste radicali che frenano lo sviluppo o impongono di finanziare programmi e attività estranei ad una logica di mercato. Siamo di fronte ad una rivoluzione post-moderna che frena lo sviluppo e fa fuggire i capitali.

Quinto scenario: vicini turbolenti

Conflitti militari nei Paesi confinanti e attentati terroristici pongono in primo piano l'esigenza della sicurezza. Il non interventismo degli Stati Uniti costringe l'Europa a riarmarsi e a gestire la crisi in prima persona, conferendo un carattere più autoritario alle proprie istituzioni, sotto la pressione di un'opinione pubblica allarmata. L'economia subisce un notevole rallentamento, ma la questione è secondaria rispetto all'emergenza della sicurezza.

SCENARI FRANCESI

Alcuni mesi fa la DATAR ha pubblicato uno scenario al 2020 relativo alle prospettive territoriali francesi di fronte ai processi di globalizzazione (DATAR 2000). Data l'affinità delle sfide poste dall'evoluzione futura, sembra opportuno richiamare sinteticamente i tratti essenziali degli scenari francesi. Essi prospettano esigenze di combinazione virtuosa tra competitività economica, coesione sociale e tutela ambientale, in una fase di profondo ripensamento del ruolo e dell'organizzazione dei poteri pubblici.

Primo scenario: l'arcipelago esploso

Si tratta di uno scenario "neo liberale". Si delinea una radicale liberalizzazione dei mercati derivante dal successo e dalla generalizzazione del modello competitivo americano, che comporta il predominio delle relazioni globali ("spazio dei flussi") sulle risorse localizzate ("spazio dei luoghi"). Ne deriva una spiccata tendenza alla polarizzazione territoriale, che fa emergere nel territorio francese cinque macrosistemi urbani, ciascuno dei quali autosufficiente in quanto dotato di relazioni globali, e ciascuno dominato da un centro metropolitano che concentra le opportunità maggiori.

Al loro esterno, marginalità e rarefazione insediativa; al loro interno, tensioni e conflitti legati a processi di dualismo sociale.

Secondo scenario: il centralismo rinnovato

Si tratta di uno scenario "neo-giacobino". Il processo di globalizzazione subisce un freno a seguito di movimenti di protesta locale inaugurati dalle manifestazioni di Seattle. Le resistenze locali all'eterodipendenza e alla omogeneizzazione culturale provocano una forte frammentazione territoriale. Lo stato centrale è portato a riaffermare il proprio ruolo, allo scopo di garantire la coesione territoriale combattendo i fenomeni di marginalizzazione, di tutelare l'ambiente e di contrastare il predominio dello "spazio dei flussi". Sebbene si tratti di un neocentralismo aggiornato, corretto con ampie dosi di sussidiarietà, il processo allocativo è governato dal centro, consentendo alle comunità locali solo spazi di autonomia predeterminati a livello nazionale.

Terzo scenario: il locale differenziato

Si tratta di uno scenario "neo-comunitario". L'efficienza del sistema di governo si sfaccia per la moltiplicazione caotica dei livelli di governo che impedisce la formazione di scelte e priorità. Nella paralisi del processo decisionale prendono forza le progettualità federative che si istituiscono in ambiti locali o regionali, come alleanze (talora transnazionali) su obiettivi comuni o come effetto di una identità locale forte (a partire dai "pays"). Lo stato nazionale tenta di accompagnare il processo cercando di riacquisirne il controllo (anche per garantire la coesione dei territori) ma l'evoluzione è sostanzialmente di tipo feudale, e differenzia profondamente le aree locali, non più secondo la contrapposizione città-campagna, ma tra localismi dinamici e aree con minore iniziativa.

Quarto scenario: il policentrismo interconnesso

È lo scenario dell'equità. L'Unione Europea si muove rapidamente in senso federalista, incentivando e sostenendo la formazione di reti territoriali e urbane a larga scala per la gestione comune dell'ambiente e della competitività, nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Il tradizionale monocentrismo francese viene così corretto dalla formazione di grandi blocchi territoriali internamente collegati e coesi, organizzati in base al principio della sussidiarietà, che autoregolano i processi allocativi e le relazioni con l'esterno. DATAR considera questo scenario quello più raccomandabile, perché garantisce un migliore equilibrio tra esigenze sociali e ambientali e dinamiche competitive.

negli anni '80 e '90, perché non è originata dalla contrazione delle opportunità di impiego, ma dallo **“scongelamento” di potenziali lavoratori**, precedentemente indisponibili o scoraggiati. Tuttavia essa implica per una certa parte la sostituzione di anziani lavoratori manifatturieri con giovani scolarizzati o con donne occupate nei servizi personali o in funzioni relazionali: si crea **uno zoccolo di lavoratori in esubero**, difficilmente riciclabili, sempre meno gestibili con procedure di pensionamento anticipato.

Anche nell'ambito dei diversi sistemi locali regionali si accentuano le logiche divaricanti. **Un confronto competitivo che premia la capacità di attivazione mette decisamente fuori gioco le aree deboli di montagna e alta collina, con popolazione troppo invecchiata, ma anche le periferie metropolitane dove i bassi livelli di formazione e i difetti di socializzazione deprimono la capacità di iniziativa dei giovani.** Giocano invece un ruolo fortemente positivo la presenza di sentimenti identitari sopravvissuti alla pressione omologante della modernizzazione, o la spinta da parte delle aree di confine a guardare verso l'esterno, o infine la formazione di élites locali fortemente motivate.

I modelli di federalismo a diverse velocità diventano il naturale coronamento istituzionale di una simile evoluzione: in un processo di attivazione fortemente differenziata sarebbe una scelta suicida imporre alle componenti dinamiche del territorio regionale l'abito stretto dell'organizzazione amministrativa che si può mettere in campo nelle parti più stagnanti. I fisiologici processi di competizione territoriale potrebbero forse colmare queste differenze con dinamiche di imitazione e rincorsa, ma in parte gli handicap ereditati dai decenni scorsi o prodotti dalla stessa evoluzione in corso tendono a consolidare i divari di reattività territoriale. Si genera **un meccanismo di “dipendenza dal percorso”, per cui chi si trova in vantaggio per ragioni pregresse tenderà ad aumentare il proprio livello di eccellenza, e viceversa.** Anche la dimensione infrastrutturale sembra giocare nella stessa direzione: la modernizzazione delle grandi reti di trasporto, come pure delle nuove infrastrutture di telecomunicazione, viene guidata dai soggetti più dinamici in base alle loro legittime urgenze, ma ciò tende ad ingenerare ulteriori handicap per le aree a rimorchio.

UNO SCENARIO DI CRESCITA INTEGRATA: VOLARE IN FORMAZIONE

L'iniziativa individuale di neoimprenditori, manager pubblici innovativi, giovani specialisti e gruppi creativi, leader locali capaci di aggregare il territorio circostante su progetti di crescita si dimostra assai vivace. Tuttavia l'accresciuta competitività internazionale sui diversi fronti dell'innovazione eleva le barriere all'entrata, e rischia di vanificare progetti ingegnosi che non riescano a conseguire una rilevante massa critica. Ne deriva **una ulteriore spinta verso la riorganizzazione reticolare dell'economia**: le iniziative incontrano il successo solo interconnettendosi tra di loro, costruendo dunque una ragnatela di conoscenza variegata che ripropone l'insieme delle conoscenze accumulate in Piemonte come un sistema innovativo integrato. Di pari passo, **gli apparati scientifici e formativi** della regione si collegano più strettamente al mondo produttivo attraverso un efficace sistema di interfacce, pur mantenendo e potenziando i loro collegamenti internazionali. I distretti produttivi si riposizionano sulle fasce più qualificate della produzione, creando filiere di qualità che frenano la delocalizzazione di una parte delle funzioni manifatturiere; tuttavia espandono anche gli investimenti esteri e le forniture internazionali per ampliare la loro scala di produzione. Inoltre si dotano di servizi avanzati e reti di comunicazione tecnologica, diventando via via più simili a distretti tecnologici. Processi analoghi avvengono nel sistema delle forniture legato all'autoveicolistica. Dallo snellimento di un apparato di produzione di massa si enuclea **una fabbrica di problem-solving multidisciplinare.**

Il successo del “paradigma reticolare” si estende di pari passo anche nella progettualità territoriale. L'apprendimento realizzato nello scorso decennio attraverso le esperienze di **cooperazione interistituzionale** (dai patti territoriali, agli accordi di programma fino alla gestione negoziata dei conflitti di interesse legati alle infrastrutture ad impatto ambientale negativo) dà finalmente i suoi frutti: grazie a un adeguato sistema di incentivi e ai primi risultati positivi degli accordi realizzati, gli interessi a breve termine e le prospettive a più ampio respiro trovano una saldatura, e le resistenze o i giochi opportunistici che frenavano la realizzazione dei programmi

vengono arginati. Il **coinvolgimento diffuso dei cittadini nei processi di governo locale** aumenta, e diversamente dal passato ciò non comporta importanti rallentamenti dell'iter realizzativo, ma **un efficace adattamento della realizzazione delle grandi infrastrutture alle specificità del territorio**. Anche l'attivazione soggettiva delle singole aree tende a ricercare momenti di coordinamento, con **un ruolo crescente della Regione nel coagulare programmi e iniziative** allo scopo di conseguire una sufficiente massa critica attraverso la valorizzazione di sinergie o infrastrutture comuni. **Un sistema federalista di autogoverno del territorio fondato sul principio di sussidiarietà** si mostra in questo modo l'ambito ottimale nel quale coltivare nuove iniziative individuali non abbandonate a se stesse ma supportate da una rete di collegamenti e risorse di sistema, sviluppando le esperienze svolte nei primi anni 2000 attraverso la gestione dei Fondi Strutturali europei (Obiettivo 2 e 3, Piani di sviluppo rurale, Interreg, Leader +) e nell'organizzazione dell'evento olimpico del 2006. La complessità decisionale generata dal decentramento delle competenze inaugurato dalle leggi Bassanini e dalla stessa evoluzione tecnologica degli apparati di servizio (con un crescente apporto operativo di imprese private) riesce ad essere più facilmente gestita attraverso la cooperazione fra livelli istituzionali diversi.

Lo sviluppo economico assume una dimensione più diffusiva. I punti di eccellenza che si formano riconoscono di essere alimentati dalla produttività dell'ambiente circostante, e vi investono. Le imprese che operano su scala globale non rescindono i legami con il territorio di localizzazione, ma si configurano come *gateway*, cioè canali di comunicazione capaci di valorizzare entro mercati globali l'insieme di capacità e dotazioni disposte sul territorio regionale. Nel campo dei trasporti la decentralizzazione di funzioni di governo permette la costruzione di un sistema territoriale integrato e gestito con soluzioni organizzative innovative, correggendo la spinta polarizzante che proviene dalle nuove connessioni sovraregionali (alta capacità ferroviaria, sistema aeroportuale). Il ruolo della Regione appare vitale anche in questo campo, nella composizione degli interessi locali con le esigenze di collegamento internazionale, anche grazie ad una ormai permanente concertazione con le regioni limitrofe.

In questo modo le risorse territoriali vengono utilizzate in misura maggiore, riducendo i meccanismi selettivi. La dinamica della produttività è meno intensa, perché **anche le risorse meno efficienti riescono a trovare utilizzazione**, tuttavia la dinamica della produzione è uguale a quella espressa dal modello polarizzato, appunto perché si realizza un più ampio impiego dei fattori. Ne derivano conseguenze positive in termini di **coesione sociale**: si riducono i fenomeni di abbandono nelle aree marginali, nelle quali trovano ampie occasioni di crescita le nuove forme di sviluppo agro-terziario, e trovano contenimento anche le divaricazioni sociali connesse allo sviluppo post industriale delle città (*dual city*), riducendo i fenomeni di degrado delle periferie e di conflittualità metropolitana.

Le nuove occasioni di lavoro si creano solo in parte nei classici settori di competizione internazionale, vale a dire nella "base economica" della regione; in parte prevalente, sono dovute alla crescita di nuove attività create dai **circuiti di reddito legati alla domanda locale**. Una società prospera sviluppa consumi evoluti, e le esigenze di differenziazione creano domanda articolata in ambiti culturali, formativi e socio-assistenziali, nelle produzioni su misura, nel turismo "leggero" connesso al patrimonio territoriale e ambientale. Una società più anziana amplifica alcune di queste tendenze. **Le relazioni produttore-consumatore sofisticato stimolano circoli virtuosi di aumento della qualità**, e ciò pone le premesse per un'offerta di eccellenza capace di captare domanda extra-locale (PORTER 1991). In questo processo, **l'occasione delle Olimpiadi 2006** opera un salto di qualità, e la ricchezza dell'offerta turistico-culturale del Piemonte si afferma in modo permanente presso un pubblico internazionale, producendo un mutamento di immagine complessiva e ponendo le premesse per un ampliamento irreversibile della matrice di specializzazione della regione.

Le attività legate alla cultura, alla cura della persona, all'ambiente e al tempo libero **si incontrano meglio con un'offerta di lavoro più anziana**, consentendo un ampio "scongelo" di potenziali occupati (e in misura maggiore, di donne) a causa della maggiore affinità psicologica o culturale alle mansioni ed anche alle loro caratteristiche di flessibilità. D'altra parte, il reticolo di relazioni sociali, personali e professionali che si alimenta offre **maggiori elementi di certezza sulle prospettive individuali**, sciogliendo remore e timori indotti dal cambiamento, e sostituendo quindi elementi di responsabilizzazione soggettiva e reti protettive interpersonali ad una vincolistica predeterminata, tendenzialmente frenante rispetto al cambiamento sociale e organizzativo.

I QUATTRO “SCENARI DI REAZIONE”: UNA DESCRIZIONE QUANTITATIVA

Situazione al 1999:		Occupati (migliaia)	Forze di lavoro (migliaia)	Tasso di disoccupaz.
		1.724	1.859	7,3
SCENARI	Negativo	Tendenziale	Crescita polarizzata	Crescita integrata
Tassi di attività al 2010	Uguali al 1999	Dimezzati gli scarti con la media europea	Annullati gli scarti con la media europea	
Apporto migratorio, comparato a quello degli ultimi anni '90	Inferiore del 20%	Uguale	Uguale	Uguale
Var. % forze di lavoro 1999-2010	-4,0	2,4	7,0	7,0
Var. % m.a. PIL	1,0	2,2	2,5	2,5
Var. % m.a. Produttività	1,5	2,0	2,2	1,8
Var. % m.a. Occupati	-0,5	0,2	0,3	0,7
Occupati al 2010 (migliaia)	1.633	1.762	1.780	1.859
Tasso di disoccup. al 2010 (%)	8,5	7,4	10,5	6,5

Fonte: elaborazione su dati ISTAT (cfr. Cap. 4 e 7)

In vari punti di questo Rapporto si tentano delle simulazioni sull'andamento futuro di variabili-chiave (il prodotto lordo regionale, la produttività, l'occupazione, l'immigrazione, la popolazione in età lavorativa, i tassi di partecipazione) allo scopo di isolare l'effetto specifico di ciascuna componente sull'evoluzione futura del mercato del lavoro (Cap. 4 e 7), formulando ipotesi-limite a partire dai dati statistici rilevati al momento attuale (o nel decennio scorso per i dati di dinamica), o da previsioni econometriche affidabili (come quelle del modello Prometeia). Nella tabella qui riportata lo stesso dispositivo viene utilizzato per illustrare con cifre coerenti i quattro scenari evolutivi immaginati. Le ipotesi assunte sono rappresentate con carattere azzurro: in nero, le conseguenze sugli assetti economici risultanti, tenuto conto delle proiezioni demografiche IRES (Cap. 3); in verde, la situazione di partenza.

Scenario tendenziale

La ripresa dell'economia piemontese realizzata nella seconda metà degli anni '90 si conferma come linea tendenziale – pur senza raggiungere i favorevoli risultati pronosticati dal modello econometrico di Prometeia. Quindi il PIL si incrementa del 2,2% all'anno, leggermente più della produttività, consentendo una leggera espansione dell'occupazione (+2% nell'intero periodo). Una tale dinamica dell'economia, in presenza di una situazione demografica cedente, continua ad attrarre immigrazione in dimensioni paragonabili agli ultimi anni '90, ma non crea opportunità lavorative così ricche e variegate da alterare sensibilmente la tendenza registrata negli anni '90 ad una uscita anticipata dalla vita lavorativa. Comunque i tassi di partecipazione aumentano, perché le donne quarantenni oggi occupate tendono a continuare la loro carriera professionale, ma non raggiungono i livelli europei per una generale tendenza al sottoimpiego dei sessantenni di entrambi i sessi, e in parte dei giovani. Per effetto di tali dinamiche, il tasso di disoccupazione si mantiene ai livelli medi registrati negli ultimi anni '90 (intorno al 7%), con un leggero peggioramento rispetto al livello estremamente basso toccato all'inizio degli anni 2000.

Scenario negativo

La ripresa dell'economia piemontese registrata dopo il 1993 si dimostra in parte condizionata da una fase congiunturale favorevole, in quanto includeva nelle sue determinanti strutturali un effetto di rimbalzo rispetto al precedente episodio recessivo. Il riprodursi di una situazione internazionale sfavorevole, e un'intensa ristrutturazione dei maggiori mercati "maturi", provoca ancora una volta in Piemonte impatti più dolorosi che nel resto del Paese in termini di perdita di quote di mercato, di chiusure selettive di attività, di delocalizzazioni. Il Piemonte mostra dunque di non avere ancora del tutto chiuso i conti col passato, e la performance complessiva dell'economia non si differenzia da quella registrata nell'insieme degli anni '90, includendo il forte arretramento vissuto nei primi anni dello scorso decennio. Dunque il PIL cresce complessivamente ad un tasso inferiore all'1% annuo, mentre la produttività – spinta dalla forte concorrenza internazionale – cresce comunque ad un tasso annuo pari all'1,5%. L'occupazione pertanto diminuisce nell'intero periodo di quasi il 6%, rendendo superflua una alimentazione dell'offerta di lavoro sia attraverso i maggiori tassi di partecipazione che attraverso le immigrazioni: queste ultime però proseguono, perché connesse a elementi di mismatch tra domanda e offerta, in particolare per la copertura delle occupazioni meno ambite, mentre si accresce l'emigrazione di giovani in cerca di migliori opportunità. In un simile contesto, la disoccupazione è destinata ad aumentare pur in presenza di una moderata riduzione delle forze di lavoro.

Scenario di crescita polarizzata

La riorganizzazione dell'economia piemontese realizzata negli anni '90 l'ha collocata su un sentiero del tutto nuovo, che negli anni successivi riesce ad ottenere ritorni ancora più favorevoli. Queste opportunità riescono ad essere colte tempestivamente solo da una parte del sistema delle imprese, riconfermando l'orientamento selettivo che lo sviluppo regionale aveva conosciuto nel precedente decennio. Si realizza così uno scenario di crescita vicino a quello delineato dalle proiezioni Prometeia, con un incremento annuo del PIL pari al 2,5%, accompagnato da uno sviluppo della produttività leggermente inferiore (+2.2% annuo). L'occupazione conseguentemente aumenta, sia pur di poco.

Il rafforzamento della situazione economica attiva maggiori energie anche nella formazione dell'offerta di lavoro: accanto ad un afflusso di immigrati in linea con quello registrato nel decennio precedente (ma probabilmente con un miglioramento nei livelli di qualificazione), il dinamismo dell'economia piemontese stimola l'aumento dei tassi di partecipazione, fino ad allinearli alla situazione media europea.

Un po' paradossalmente, in questo quadro evolutivo la disoccupazione non diminuisce, ma aumenta sensibilmente: tuttavia, in un contesto di pur lieve espansione occupazionale, tale dato muta di significato, configurandosi come indicatore di una accresciuta propensione lavorativa della popolazione, anziché di una insufficienza di opportunità di impiego create dal sistema produttivo.

Scenario di crescita integrata

La riorganizzazione dell'economia piemontese realizzata negli anni '90 ha determinato l'accumulo di un vantaggio di produttività che può consentire ora processi di sviluppo meno *labour saving*. I maggiori margini di reddito per abitante (e per certi versi, lo stesso invecchiamento della popolazione) alimentano una diffusa domanda di servizi alla persona (tempo libero, ristorazione, assistenza, formazione), creando opportunità per un ulteriore aumento dell'occupazione in attività caratterizzate da un minor valore aggiunto per addetto, che però ben si attagliano ad un'offerta incrementale di lavoro endogena (donne cinquantenni, giovani con mentalità "post-industriale") che diversamente rischierebbe di restare parcheggiata ai margini del mercato del lavoro: così il prodotto lordo regionale cresce come nello scenario polarizzato, compensando con un maggiore utilizzo delle risorse umane disponibili la più lenta dinamica della produttività. L'economia piemontese – tradizionalmente più "produttrice" che "consumatrice" – riequilibra in parte il suo profilo, offrendo margini per un aumento delle funzioni legate alla domanda locale, e quindi alla qualità della vita. Dal canto suo, il sistema delle imprese può via via avvantaggiarsi di un capitale umano più ricco, alimentato tanto dai cicli formativi che da un clima socioculturale più evoluto.

Infine, una progettualità politico-istituzionale di più vasto orizzonte consente di **gestire in modo lungimirante la transizione demografica**, anticipando il deficit di risorse umane (e soprattutto giovanili) che dovrebbe prodursi dopo il 2015. Politiche di sostegno alla famiglia e strategie organiche di attrazione/integrazione di popolazione immigrata consentirebbero di ricostruire gradualmente una base demografica più equilibrata e sostenibile nel tempo. **Il quadro appare attraente, ma presenta pure dei rischi.** Quello fondamentale è la difficoltà dell'architettura socio-istituzionale, l'elevato livello di efficacia del governo locale e regionale e il capitale di fiducia che richiede ai cittadini. Il rischio di fallimento del potere locale – per limiti di professionalità e di “imprenditorialità” dell'operatore pubblico, o per la prevalenza degli interessi del personale amministrativo sulla missione degli Enti, o per rivalità interistituzionali e interterritoriali, o per comportamenti di *free-riding* (opportunismo individualistico) da parte di individui o gruppi – rimane molto elevato (GERELLI 2000). Solo un progetto ampiamente condiviso dalla generalità dei cittadini e dei territori può fornire il collante in grado di reggere l'integrazione. **Una comune “visione” futura su cui scommettere insieme** consente di rendere vantaggioso in termini di razionalità individuale un progetto di sviluppo che richiede a tutti una forte disponibilità a rimettersi in gioco, abbandonando o correggendo le routine sedimentate.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nella seconda metà degli anni '90 il Piemonte ha probabilmente completato la fase più dura della riorganizzazione nella quale era impegnato da oltre vent'anni, e le prospettive del prossimo decennio sembrano promettere risultati economici e sociali più soddisfacenti.

L'uscita dal tunnel ha coinciso con un aumento della varietà del sistema Piemonte: generazione di nuovi protagonisti, diversificazione e aggiornamento di quelli preesistenti, riacquisizione di soggettività da parte di componenti socio economici e territoriali tradizionali che apparivano precedentemente indirizzati al declino. Di pari passo si è assistito all'aumento della gamma di offerta – sul piano produttivo e sul piano culturale – che il sistema regionale è in grado di garantire. In sintesi, potremmo descrivere la nuova struttura economica con lo slogan: **produzione di varietà a mezzo di varietà.**

Questo percorso evolutivo, che caratterizza in vario modo il modello italiano di uscita dal fordismo, ha presentato in Piemonte alcune specificità: da un lato si è incardinato alle specializzazioni tecnologiche e manifatturiere di questa regione, generando un insieme di *cluster* produttivi molto competitivi; dall'altro lato ha espresso una linea di sviluppo notevolmente selettiva, con una dinamica della produttività superiore a quella nazionale e uno sviluppo del prodotto lordo complessivamente meno favorevole, nonostante l'attivazione di nuovi ceppi di diversificazione produttiva abbastanza dinamici, sia in ambito manifatturiero, sia nelle funzioni più qualificate della filiera turismo-cultura e dei servizi per le imprese. Un tale orientamento, che in passato ha ingenerato alcune sofferenze ad esempio sul fronte occupazionale, potrebbe mostrarsi fisiologico nella prospettiva del prossimo decennio, rendendo possibile un incremento della ricchezza per abitante anche in presenza di una riduzione tendenziale delle risorse demografiche.

Tuttavia, perché ciò avvenga, occorre che la varietà del sistema regionale si consolidi e si qualifichi, aumentando progressivamente il tasso di intelligenza e di creatività incorporato in ciascuna delle funzioni espresse, siano esse funzioni produttive o socio culturali. Lo slogan del prossimo decennio potrebbe essere: **produzione di qualità a mezzo di conoscenza.** La ricchezza degli specialismi presenti in regione – da quelli tecnico-scientifici a quelli enogastronomici, artistici e culturali – rappresenta la base per una solida collocazione del Piemonte nella nuova economia, a patto che ciascuno di essi venga gestito in modo attivo, grazie ad una diffusa imprenditorialità e ad un ambiente socio culturale propizio. L'accesso pieno alla nuova economia non significa necessariamente una focalizzazione settoriale, con la concentrazione degli sforzi sulle sole tecnologie dell'informazione: può voler dire – e per il Piemonte questa prospettiva è la più promettente – impegnarsi nel **valorizzare le nuove tecnologie nella rivitalizzazione delle proprie specializzazioni forti, approfittando delle valenze “trasversali” che caratterizzano le I.C.T.**

In questa corsa verso la qualità si possono distinguere logicamente due prospettive: quella di una disseminazione di esperienze pilota, e quella di un robusto apparato di supporto organizzato in forma reticolare. Dunque, **una costellazione di eccellenze puntuali**, oppure la **costruzione di un'eccellenza di sistema**. La formulazione dei due scenari di possibile accelerazione della crescita raffigura in modo lineare questa coppia di possibili opzioni, separate da un prevedibile *trade-off* tra un orientamento alla mobilitazione individualistica (agile ma scomposta e selettiva) e un percorso di attivazione in squadra (molto più inclusivo, ma esposto a rischi di involuzione burocratica o assistenzialistica).

È assai probabile che il sentiero evolutivo più percorribile per il Piemonte risulterà da una combinazione – magari logicamente non coerente, ma politicamente praticabile – tra i due modelli. Delinearli in forma chiara può forse offrire qualche spunto di riflessione per attori sociali, economici o istituzionali alla ricerca di un mix ottimale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANTONELLI C. (2000) *Collective Knowledge Communication and Innovation: The Evidence of Technological Districts*, Regional Studies, Vol. 34.6, pp. 535-547.

ASHEIM B. AND DUNFORD M. (1997) *Regional Futures*, Regional Studies, Vol. 31.5, pp. 445-456.

BONOMI A. (1997) *Il capitalismo molecolare. La società al lavoro nel Nord Italia*, Einaudi, Torino.

BURAN P. (1999) (a cura di) *Piemonte oltre il 2000. Uno scenario di tendenze e nodi problematici*, Quaderni di ricerca n. 90, IRES, Torino.

BUTERA F. (1997) *Verso un'economia basata sulla organizzazione e sul lavoro della conoscenza: sei tesi per la ricerca e per l'azione*, in CALLIERI C. (a cura di), *Lavoro ed economia della conoscenza*, pp. 17-43, Franco Angeli, Milano.

CAMAGNI R. E CAPELLO R. (1997) *Strategie di competitività territoriale: il paradigma a rete*, Seat, Milano.

CAMAGNI R. (1999) *Giustificazione teorica, principi e obiettivi di politiche di competitività territoriale in un'era di globalizzazione e nuovi ruoli per la pianificazione*, in Archivio di Studi Urbani e Regionali, n. 66, pp. 165-193.

CAPPELLIN, R. (2000) *La "new economy" e lo sviluppo dei sistemi produttivi regionali*, in Economia e Diritto del Terziario, n. 3, pp. 21-54.

COMMISSION EUROPEENNE-CELLULE DE PROSPECTIVE (1999) *Scénarios Europe 2010. Cinq avènements possibles pour l'Europe*, Working Paper, Bruxelles.

COMITATO GIORGIO ROTA (2001) *La mappa del mutamento: 2001 secondo rapporto sulla Grande Torino*, Guerini, Milano.

DATAR (2000) *Aménager la France se 2020. Mettre les territoires en mouvement*, La Documentation française, Paris.

ENRIETTI A. E LANZETTI R. (2001) *Il distretto dell'auto: definizione, dinamica, politiche*, in ROLFO S. E VITALI G. (a cura di), *Dinamiche competitive e innovazione nel settore della componentistica auto*, pp. 203-228, Franco Angeli, Milano.

EU-POLIS (2001) *Torino nella competizione europea*, Associazione Torino Internazionale, Torino.

GERELLI E. (2000) *Thinking about the future: economic aspects*, Quaderni del Dipartimento di economia pubblica e territoriale, n. 4, Università degli studi di Pavia, Pavia.

GIBELLI M.C. (1996) *Tre famiglie di piani strategici: verso un modello reticolare e visionario*, in CURTI F. E GIBELLI M.C. *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze, pp.15-54.

- GUERCI C.M. (2000) *Realtà, incertezze e miti dell'e-business*. Relazione al Convegno su *Da e-business a ... business*, AT-Kearney- Evidenze, Milano, 6 marzo; e articoli vari su *Il Sole-24 ore* (24 febbraio, 5 aprile, 20 settembre).
- IRES (1994) *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte, 1993*, Rosenberg&Sellier, Torino.
- IRES (2001) *Piemonte economico sociale*, IRES, Torino.
- IT ADVISORY GROUP (1999) *The Knowledge Economy*. A submission to the New Zealand Government by the Minister for Information Technology's. http://www.med.govt.nz/pbt/infotech/knowledge_economy/knowledge_economy.pdf.
- KARPIK L. (1991) *L'economia della qualità, in Le organizzazioni che apprendono*, Le raccolte di Sviluppo o Organizzazione, n. 125, maggio/giugno.
- KRUGMAN P. (2000) *Economisti per caso*, Garzanti, Milano.
- MORGAN K. (1997) *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal*, *Regional Studies*, Vol. 31.5, pp. 491-503.
- PORTER M.E. (1991) *Il vantaggio competitivo delle nazioni*, Mondadori, Milano.
- PORTER M.E. (1998) *Clusters and the New Economics of Competition*, *Harvard Business Review*, November – December, pp. 77-90.
- PREUSS H. (2001) *Learning from the Economics of Olympic Games for Olympic Winter Games*. Comunicazione al Convegno: Come una città può vincere o perdere le Olimpiadi, Torino Incontra, 21 maggio 2001.
- ROMER P. (1995) *Beyond the Knowledge Worker*, Worldlink, January/February.
- SANTAGATA W. (2000) *Distretti culturali, diritti di proprietà e crescita economica sostenibile*. *Rassegna Economica*, n. 1, pp. 31-61.
- SCAMUZZI S., BAGNASCO M., ROSSO E., SCALON R. (2001) *L'immagine del Piemonte: rapporto di ricerca*, Dipartimento di Scienze Sociali - Università di Torino, Torino.
- SCOTT A.J. (1997) *The cultural economy of the cities*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 21/2, pp. 323-339.
- SCOTT A.J. (2001) *Le regioni nell'economia mondiale*, Il Mulino, Bologna.
- SHAPIRO C. E VARIAN H.R. (1999) *Information Rules: le regole dell'economia dell'informazione*; Etas, Milano.
- STIGLITZ J. (1999) *Public Policy for a Knowledge Economy*. Remarks at the Department for Trade and Industry and Center for Economic Policy Research; London, U.K., January 27, 1999; <http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/jssp012799a.htm>.
- WACK, P (1985A) *Scenarios: Uncharted Waters Ahead*, *Harvard Business Review*, 63, September/October, 73-89.
- WACK, P (1985B) *Scenarios: Shooting the Rapids*, *Harvard Business Review*, 63, November/December, 139-150.

Ire scenari

→ IL CONTESTO ECONOMICO

ire scenari

IL CONTESTO ECONOMICO

Vittorio Ferrero

L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA: TENDENZE E PROBLEMI EMERGENTI

A partire dai mesi finali del 2000 il quadro economico internazionale, appare assai incerto, a causa del rallentamento dell'economia statunitense, come risulta ormai evidente dalle statistiche congiunturali. L'incertezza riguarda sia l'intensità del rallentamento sia il grado dell'impatto sulle altre economie, in particolare su quelle dei Paesi emergenti, che potrebbero amplificare il rallentamento fino a trasformarlo in recessione. Nonostante le prospettive a medio termine, secondo le principali fonti di previsione, permangano per ora favorevoli, il grado di incertezza per l'andamento dell'economia mondiale, in seguito alle incognite della congiuntura statunitense, di quella giapponese e dei loro risvolti sulla ripresa europea e delle economie emergenti, potrebbe compromettere negativamente il quadro di tendenza.

Il meccanismo che ha garantito la crescita economica negli ultimi anni trova il suo riferimento nello sviluppo dell'economia americana ed al ruolo che ha svolto come 'compratore di ultima istanza'.

Quest'ultima ha saputo mantenere per nove anni consecutivi una crescita alimentata dall'intenso aumento della domanda interna, sia per investimenti che per consumi, che ha condotto ad un assottigliamento eccezionale del risparmio (nel 2000 attorno all'1% del reddito disponibile delle famiglie, quando in Italia è circa il 12% ed in Germania l'8%) e degli investimenti. La forte crescita dell'economia americana, la relativa forza del dollaro (che ne è sia causa che effetto e comunque condizione necessaria) ha comportato un crescente deficit della bilancia corrente. **L'Europa ha potuto beneficiare della ripresa statunitense, grazie all'accresciuto export sui mercati del continente americano,** oltre che per la crescente integrazione con i Paesi dell'Est europeo.

In questo periodo il commercio mondiale ha continuato a crescere più del prodotto, sottolineando la crescente apertura commerciale connessa alla globalizzazione delle economie (tab. 1).

Tab. 1 – PIL mondiale ed esportazioni di beni e servizi, 1990-2000

Miliardi di dollari

	Valore 2000	Variazione percentuale		
		1990-2000	1999	2000
Esportazioni di merci	6.180	6,0	4,0	12,5
Esportazioni di servizi	1.415	6,0	1,5	5,0
PIL	31.400	3,2	3,5	4,8

Fonte: Wto, Annual Report 2001

Una più ampia parte della crescita del commercio mondiale ha visto come protagoniste le economie asiatiche di nuova industrializzazione, i Paesi latinoamericani, l'Europa centro orientale.

La crescita delle economie emergenti si è caratterizzata per un intenso sviluppo della produzione industriale che ha ampiamente contribuito all'aumento del commercio mondiale: i Paesi di nuova industrializzazione hanno esercitato una rilevante concorrenza alle produzioni dei Paesi industrializzati causando in questi ultimi processi di deindustrializzazione e favorendo il mutamento strutturale delle economie avanzate verso la produzione di servizi. L'ampliamento della quota dei servizi nelle economie avanzate ha contribuito peraltro a limitarne gli incrementi di produttività, dal momento che la sua dinamica è generalmente inferiore in molti settori dei servizi. Uno degli effetti di tali trasformazioni è risultato nella pressione sui salari della fascia di lavoratori a bassa qualificazione¹ che unitamente alla diffusione di segmenti dei servizi a bassa produttività hanno contribuito a generare **una crescente divaricazione dei redditi, all'interno delle più dinamiche economie avanzate.**

¹ La questione è controversa: nel caso italiano l'impatto del commercio estero sulla distruzione di posti di lavoro rispetto a quella interna (nel periodo 1990-'95) sembra limitato mentre non sembra aver avuto alcun apprezzabile effetto negli anni Ottanta (cfr. Cipollone 1999).

Rilevanti sono le modificazioni non solo nella distribuzione del reddito ma anche nei meccanismi di **formazione del reddito**, che hanno subito trasformazioni considerevoli: il reddito da lavoro è risultato sempre più (soprattutto nell'economia americana) legato a fattori variabili e soggetti a rischio. La diffusione del *profit sharing* rende il reddito permanente (quello sulla base del quale verosimilmente vengono prese le decisioni di consumo) meno dipendente dai redditi da lavoro correnti: anche in questo modo si spiega l'eccezionale crescita dei consumi negli Stati Uniti e l'erosione del risparmio corrente delle famiglie, che viene a dipendere fortemente da fattori inerenti le prospettive di sviluppo dell'economia conferendo maggior risalto alle aspettative ed al clima di fiducia. Cambia, in generale, la composizione del reddito a sfavore dei redditi da lavoro per un verso e per l'altro aumenta la rilevanza delle componenti patrimoniali nel determinare i consumi, attraverso l'effetto-ricchezza dei valori immobiliari o mobiliari detenuti dalle famiglie.

All'interno dei Paesi sviluppati gli scambi commerciali si sono connotati per la crescente caratterizzazione *intra industriale*, esprimendo il consolidamento di vantaggi comparati dei diversi Paesi su produzioni simili ma altamente differenziate. Dunque non solo una maggior competizione globale fra Paesi ricchi e meno ricchi ma anche un'accentuazione della concorrenza oligopolistica fra Paesi con elevati livelli di benessere e sviluppo economico. Il maggior livello dello scambio orizzontale sembra costituire una delle motivazioni dell'aumento avvenuto, e di quello che potrà avvenire in prospettiva, negli scambi internazionali, soprattutto in relazione al commercio intra europeo.

Gli **scambi di servizi** tendono ad assumere maggior rilevanza sul commercio mondiale in termini di valore aggiunto, anche se la loro quota in termini di valore complessivo sul totale degli scambi è risultata complessivamente stabile nel corso degli anni Novanta: la tendenza all'aumento dei servizi a ritmi superiori a quello delle merci è infatti osservabile solo nella prima parte del decennio trascorso, mentre in seguito essa ne è quasi sempre al di sotto negli anni più recenti.

La concentrazione delle esportazioni di servizi è maggiore nei Paesi avanzati, rispetto a quanto sia osservabile per le merci (tab. 2). In aggiunta si tenga conto che per molte tipologie di servizi prevale la tendenza a sostituire od accompagnare gli scambi commerciali con gli investimenti diretti all'estero, che in effetti sono cresciuti notevolmente anche nei settori terziari. Cosicché il tema della liberalizzazione dei servizi assume una posizione di rilievo nell'agenda delle negoziazioni sull'apertura commerciale in sede WTO, con un evidente interesse da parte dei Paesi che detengono una quota elevata nelle esportazioni di servizi.

Tab. 2 – Principali esportatori di merci e di servizi

Miliardi di dollari e %

	Servizi			Merci	
	Val. ass.	Quota %		Val. ass.	Quota %
Stati Uniti	274,0	19,3	Stati Uniti	782,4	12,3
Regno Unito	100,1	7,1	Germania	551,6	8,7
Francia	77,3	5,5	Giappone	479,3	7,5
Germania	75,1	5,3	Francia	298,1	4,7
Giappone	68,0	4,8	Regno Unito	280,1	4,4
Italia	59,0	4,2	Canada	277,2	4,4
Spagna	52,1	3,7	Cina	249,2	3,9
Paesi Bassi	50,6	3,6	Italia	234,6	3,7
Hong Kong	43,3	3,1	Paesi Bassi	211,7	3,3
Belgio, Lussemburgo	40,2	2,8	Hong Kong	202,4	3,2
Mondo	1415,0	100,0		6358,0	100,0

Fonte: Wto, Annual Report 2000

Gli **investimenti diretti** hanno manifestato una dinamica di rilievo: essi hanno interessato soprattutto i Paesi sviluppati, sia per quelli in uscita che per quelli in entrata. Negli ultimi anni tale tendenza si è accentuata mentre si è assistito ad un parallelo declino relativo degli Ide nei Pvs, sebbene questi ultimi siano stati stimolati dalla crescita avvenuta in Cina e favorita dalle politiche di liberalizzazione e privatizzazione (soprattutto nelle economie in transizione e in America Latina). Come già osservato la quota degli Ide si concentra nel settore della finanza e del commercio, e si connotano per l'assoluta prevalenza di forme di accordi ed acquisizioni, piuttosto che per la costituzione di nuove unità produttive.

I PROCESSI DI GLOBALIZZAZIONE IN SINTESI:

- abbattimento dei costi di comunicazione;
 - crescita del commercio mondiale;
 - rilevanza dei movimenti di capitale, specialmente nella forma a breve termine;
 - caratteristiche degli investimenti diretti (di tipo intrasectoral e Nord-Nord);
 - caratteristiche degli scambi intraindustry e fra nazioni simili;
 - divergenza/convergenza del reddito: formazione di club nelle dinamiche di crescita con distribuzione bimodale (in particolare i livelli di benessere economico di alcuni Paesi poveri convergono, ma verso il basso, divergendo dal gruppo dei Paesi più ricchi; divergono anche i redditi all'interno dei Paesi ricchi).
- Fenomeni di crescente apertura internazionale delle economie sono già stati vissuti nell'economia contemporanea: ciò che più contraddistingue quella attuale è il peso crescente della liberalizzazione dei movimenti di capitale e della finanziarizzazione delle economie.

Il processo di **liberalizzazione degli scambi**, che gioca un ruolo considerevole nella attuale fase di globalizzazione, non dovrebbe interrompersi nonostante il recente fallimento dei negoziati commerciali di Seattle.

In breve le ragioni di quest'ultimo che sono emerse risultano essere:

- la limitatezza dei lavori preparatori;
- il tentativo di Europa e Usa di allargare i contenuti del negoziato estendendolo agli standard di lavoro ed ai 'diritti umani';
- la percezione da parte dei Pvs dell'esistenza di un limitato spazio negoziale a loro favore, dovuto soprattutto alle rigidità protezionistiche da parte del Mondo sviluppato sui prodotti tessili e dell'agricoltura;
- le incertezze dovute all'anno elettorale negli Stati Uniti, che ha fatto pesare maggiormente la presenza di interessi divergenti.

IL FALLIMENTO A SEATTLE PUÒ SEGNARE UN ARRESTO O INVERSIONE NELLA LIBERALIZZAZIONE DEGLI SCAMBI?

Il processo negoziale è destinato a continuare con tutta probabilità. Chi condivide questa opinione si fa forte di diverse circostanze: appare sempre più realistico l'ingresso della Cina nel WTO; in seguito alla crisi asiatica non sono state messe in campo ipotesi protezionistiche; generalmente le barriere di tipo tariffario sono continuamente diminuite. Viceversa si fa osservare come sia aumentato il contenzioso per pratiche antidumping che, di fatto, può mascherare tentazioni protezionistiche e come lo sviluppo dei commerci avvenga in misura consistente attraverso l'impulso dell'integrazione macro-regionale: sebbene per taluni ciò sia da interpretare non come un ostacolo, ma piuttosto come uno strumento favorevole all'inserimento di Paesi nell'economia internazionale, non manca chi intravede in ciò una possibile minaccia per il multilateralismo.

È per contro aumentata la sensibilità al fatto che la globalizzazione ha i suoi risvolti negativi, generando crescenti disuguaglianze fra Paesi ed al loro interno, aumentando l'instabilità finanziaria che si traduce in mancanza di controllo sull'economia reale con pesanti effetti sulle possibilità di perseguire lo sviluppo umano. Non è vero infatti che tutti i Paesi hanno potuto beneficiare di una convergenza dei loro redditi verso quelli dei Paesi più ricchi: appare invece evidente come si sia creata una distribuzione del reddito a livello mondiale tra due gruppi fra i quali il divario di reddito pro capite tende ad allargarsi. Ci si interroga sempre più sul nesso fra commercio internazionale e povertà. Per un altro verso le clausole sociali nelle trattative commerciali, al di là dei possibili elementi protezionistici impliciti che possono alimentarli, mette in evidenza alcune caratteristiche patologiche del processo di globalizzazione, soprattutto in seguito all'industrializzazione dei Paesi in via di sviluppo, che non sempre consentono di legare la crescita del reddito allo sviluppo umano e sociale tanto nelle economie emergenti quanto in quelle avanzate.

Quali scenari dopo Seattle?

	Requisiti	Opportunità	Rischi
<i>Le cose vanno da sé</i>	Le forze di mercato (evoluzione delle comunicazioni, dei trasporti) conducono ad un inarrestabile processo di globalizzazione	Si eviterebbero 'artificiosi' meccanismi di contrattazione su temi difficili destinati all'insuccesso	L'assenza di un quadro di liberalizzazione multilaterale conduce ad un sistema di fissazione di preferenze che apre la strada al protezionismo, soprattutto in caso di recessione
<i>Strategia incrementale</i>	<ul style="list-style-type: none"> • restringere le negoziazioni ad un limitato numero di settori • puntare sulle aree di libero scambio regionali 	<ul style="list-style-type: none"> • ci si potrebbe concentrare su temi 'acquisiti' (agricoltura, tessile, servizi) senza coinvolgere quelli degli standard di lavoro ed ambientali minimizzandone l'opposizione • se le Aree di Libero Scambio includono Paesi simili non si creano problemi di social dumping 	<ul style="list-style-type: none"> • la limitatezza degli argomenti offre poche opportunità di scambio nella negoziazione • frammentazione verticale (ricchi/poveri), contrarie ai principi del Wto: le nazioni povere inoltre vedrebbero in ciò un esclusivo interesse dei Paesi ricchi
<i>Rilancio di un nuovo round</i>	Affrontare da un punto di vista globale (settori e temi caldi) e multilaterale (tutti i Paesi)	Un lavoro lungo può consentire la soluzione di tutti i temi caldi offrendo armi negoziali adeguate (tradeoffs) e contenendo i timori e le opposizioni	Preoccupazioni per la perdita di posti di lavoro e la pressione sui salari nei Paesi ricchi

Fonte: R. E. Litan, Trade Policy. What next? The Brookings Review, vol. 18, no. 4, 2000

Motivo di preoccupazione inoltre è l'incertezza per i flussi di capitale a breve e l'instabilità finanziaria, ed il connesso problema dell'ampliamento delle possibilità di rapido contagio di crisi finanziarie su scala mondiale. Si evidenziano quindi i rischi dovuti alla sensibile crescita dei flussi di capitale, in particolare nella esuberante *new economy*, non solo nei Paesi avanzati, ma anche nei Paesi di nuova industrializzazione in Asia e America Latina e i rischi di instabilità che la volatilità dei capitali esteri comporta per quelle economie.

In sostanza la prosecuzione del processo di ulteriore crescita della globalizzazione dipende anche dal fatto che all'interno dei singoli Paesi i benefici ed i costi non sono ugualmente distribuiti, per cui è presumibile che vi sia maggior attenzione alle politiche di coesione sia su scala internazionale che all'interno dei singoli Paesi. In particolare nei Paesi industrializzati si pone il problema della divaricazione delle condizioni sul mercato del lavoro fra lavoratori *skilled* (o quelli detentori di particolari rendite), che possono collocarsi in fasce di reddito crescenti, e i *non skilled*, investiti dalla concorrenza dei bassi salari delle economie meno sviluppate, con problemi connessi ad una crescente disuguaglianza nella distribuzione del reddito ed ai percorsi di mobilità sociale.

I FATTORI DI CRESCITA ECONOMICA: LA NEW ECONOMY

Il periodo recente è stato caratterizzato per il prevalere di un dibattito sulla *new economy* e sulle sue potenzialità nell'imprimere una svolta allo sviluppo economico. Sulla *new economy*, intesa come una trasformazione di fondo del funzionamento delle economie tale da consentire la capacità dell'economia di svilupparsi a tassi sensibilmente più elevati, rispetto al passato e senza manifestare tensioni inflazionistiche, *grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie dell'informazione*, è noto che in tempi recenti si sono contrapposte una visione ottimistica, che vede in essa un mutamento dei paradigmi secondo i quali funzioneranno i sistemi economici ed una che tende a metterne in evidenza gli aspetti innovativi, ma, in fondo, riconducibili a dinamiche già conosciute.

Il problema ha a che fare essenzialmente con le vicende economiche dell'economia statunitense, che sembrerebbe aver smentito alcune regole di funzionamento delle economie sviluppate, operanti da decenni, ed in primo luogo la rottura del legame fra crescita economica ed inflazione, al di là di ogni favorevole aspettativa. Come spiegazione si è fatto ricorso ai mutamenti strutturali del mercato del lavoro che avrebbero permesso una maggiore flessibilità ed eliminato alcune strozzature (grazie a forme retributive flessibili, al ridimensionamento del potere contrattuale dei sindacati, all'aumento dell'offerta di lavoro tramite riduzione dei benefici ai disoccupati ecc., tutti fattori che avrebbero ridotto i rischi di inflazione da costi). Ma per spiegare che cosa abbia fatto sì che un'economia prossima alla saturazione del suo potenziale produttivo non si sia imbattuta per lungo tempo, come ragionevolmente ci si sarebbe aspettato, in limiti nella capacità dell'offerta, si è fatto ricorso anche ad altre spiegazioni, come ad esempio la forza del dollaro, che avrebbe permesso di soddisfare la domanda con importazioni a basso prezzo. Una serie anche più ampia di fattori è stata riportata per spiegare l'inconsueto e inaspettato andamento dell'economia americana. L'ipotesi più controversa riguarda il fatto se effettivamente il potenziale produttivo non sia aumentato, al di là delle aspettative, grazie ad un'accresciuta dinamica della produttività: questa non si è verificata in tutta la prima parte degli anni Novanta ma negli ultimi anni, pur nelle incertezze statistiche, si è osservato una sua percettibile dinamica.

L'attenzione è quindi ricaduta sugli effetti della diffusione delle tecnologie dell'informazione nell'economia ed agli effetti che queste ultime potrebbero avere avuto nel rendere più produttivo l'utilizzo dei fattori che concorrono alla formazione del prodotto, con vantaggi sulla produttività e con evidenti effetti sulle dinamiche di lungo periodo dei sistemi economici.

Il contributo delle IT alla crescita economica dipende da tre elementi:

- i guadagni di produttività diretti ottenuti all'interno dei settori IT, in particolare nella produzione di computer. Dal momento che questa industria accresce il suo peso, gli incrementi di produttività realizzati *al suo interno* si ripercuotono sul tasso di crescita della produttività dell'intero sistema economico;
- l'intensificazione dell'utilizzo di capitale nei diversi settori economici (negli Stati Uniti gli investimenti sono notevolmente cresciuti a differenza dell'Europa), favorita dalla diffusione nell'utilizzo delle IT, aumentando il rapporto capitale/lavoro conduce ad un incremento della produttività per addetto;
- infine, i più importanti, gli effetti di spillover, cioè quelli più legati all'utilizzo delle reti², su cui maggiormente si baserebbero rendimenti crescenti in prospettiva³.

Per ora sembra plausibile che abbiano agito i primi due fattori, mentre vi è maggiore incertezza sul terzo.

Un recente studio dell'OECD⁴ fa osservare, infatti, come la crescita osservata risulti adeguatamente spiegata dai fattori tradizionali di crescita e dunque non vi siano evidenze di un contributo specifico delle IT in termini di effetti di spillover o di 'rete' nell'economia. Piuttosto la crescita sarebbe spiegata dalla massiccia introduzione di capitale (computer) nei processi produttivi: a causa della diminuzione dei loro prezzi, portando ad un fenomeno di forte intensificazione del capitale nella produzione, anche in assenza di una analoga crescita nei risparmi.

Non è garantito che in prospettiva ciò possa continuare con lo stesso ritmo se in futuro si manifesteranno, come qualcuno ipotizza, rallentamenti nella dinamica delle economie di scala nella produzione di computer.

Nonostante queste incognite appare del tutto verosimile che su queste basi si fondi la possibilità di un nuovo ciclo di sostenuta crescita in Europa, dove è in atto una ripresa degli investimenti ed appare ancora ampio il potenziale di diffusione delle IT e dell'economia della rete.

I FATTORI DI CRESCITA ECONOMICA: LA DINAMICA DELLA PRODUTTIVITÀ

La dinamica della produttività appare l'elemento cruciale per decifrare i possibili sviluppi dell'economia.

Uno studio recente dell'OCDE fa il punto sulle dinamiche di crescita nell'ambito dei Paesi avanzati negli ultimi anni in termini di dinamica del prodotto e della produttività, dei settori che più hanno contribuito alla crescita e dei fattori che l'hanno maggiormente determinata. È risaputo che analisi di questo tipo sono condizionate da alcuni fattori che ne possono limitare le conclusioni, come la crescente importanza dei miglioramenti qualitativi mentre gli usuali strumenti di misura ne determinino soprattutto la quantità, la difficoltà a catturare l'output reale nei servizi, che rappresentano una quota crescente nelle economie avanzate, la differente posizione ciclica che negli ultimi anni ha caratterizzato le varie economie e che tende ad occultare i sentieri di crescita tendenziali. Fatte salve queste considerazioni, è evidente come la crescita sia stata inferiore negli anni Novanta rispetto al decennio precedente e in una situazione di debole cambiamento del trend demografico essa si sia tradotta in un abbassamento della crescita del prodotto pro capite.

Si è inoltre verificata una tendenza all'allargamento del divario fra i diversi Paesi in termini di PIL pro capite, la cui causa principale è un aumento rilevante della crescita in un numero limitato di Paesi, fra cui gli Stati Uniti, rispetto ai più bassi tassi di crescita da parte della maggioranza dei Paesi europei e del Giappone.

² Gli effetti di spillover si manifestano quando il tasso di rendimento di un investimento aumenta grazie al fatto che vengano realizzati altri investimenti simili.

³ Mentre i primi due fattori tenderebbero ad aumentare il livello della produttività, il terzo è quello a cui sarebbe attribuito più verosimilmente l'effetto di innalzare il trend di produttività.

⁴ Oecd Economic outlook, n. 68, December 2000 (pp. 148-149).

Le differenze nei tassi di crescita si accompagnano a più limitate diversità nella crescita della produttività per addetto, inducendo alla considerazione che i divari di sviluppo siano attribuibili soprattutto al diverso trend nell'utilizzo del lavoro all'interno delle economie in questione: in sostanza si è verificata una tendenza alla convergenza nei livelli della produttività del lavoro ma in presenza di una perdita di posti di lavoro in alcuni Paesi dove la crescita occupazionale è stata relativamente più debole, determinando una maggior divergenza nei tassi di crescita del prodotto complessivo.

Si osserva una certa concordanza nel contributo dei diversi settori alla crescita della produttività nei vari Paesi, così come è evidente la tendenza all'interno dell'industria verso l'innalzamento del livello qualitativo della forza lavoro, con perdite occupazionali soprattutto nell'ambito dei lavoratori meno qualificati (soprattutto nell'Europa continentale). Il calo dell'occupazione industriale è stato compensato da una crescita del settore dei servizi che, tuttavia, ha goduto di incrementi di produttività inferiori: la crescita dei servizi ha dunque contribuito a determinare una relazione negativa fra crescita della produttività complessiva dell'economia e la crescita occupazionale.

Nel quadro dei Paesi OCDE è degno di nota il comportamento degli Stati Uniti, dove, specialmente negli anni più recenti si osserva una più elevata crescita del PIL pro capite, dell'occupazione, della produttività del lavoro e di quella dovuta al progresso tecnico, associato ad una intensificazione dell'utilizzo di capitale nei processi produttivi. Una situazione che non stupirebbe se si trattasse di un'economia in fase di recupero (*catching up*), mentre appare singolare nel caso di un'economia leader mondiale per livelli di produttività e reddito prodotto: da ciò si ipotizza un innalzamento della crescita potenziale dell'economia americana soprattutto attraverso lo sviluppo e la diffusione in altri settori delle tecnologie della informazione e comunicazione.

Negli altri Paesi invece lo studio sembra concludere che le differenti performance nella crescita siano legate all'adozione di riforme strutturali sul mercato del lavoro, che avrebbero consentito un più elevato utilizzo del lavoro e favorito un suo più efficiente impiego unitamente ad un più accentuato progresso tecnico. Le politiche volte ad aumentare il tasso di partecipazione, anche attraverso forme di flessibilità sul mercato del lavoro, e quelle che mirano al miglioramento qualitativo del capitale umano rispetto all'utilizzo delle nuove tecnologie sono infatti alla base delle strategie di sviluppo indicate dalla Commissione europea.

L'UNIONE EUROPEA: LA PERDITA DELL'AUTONOMIA MONETARIA

Gli anni Novanta hanno rappresentato un periodo di forte attenzione per i problemi legati al completamento del mercato unico europeo e della nascita della moneta unica. Questi processi hanno inciso in misura considerevole sulla dinamica economica in Europa e sono destinati ad incidere ulteriormente in prospettiva. In particolare l'adozione della moneta unica e, dunque, la rinuncia alla possibilità di manovrare il tasso di cambio nominale, può comportare alcune conseguenze non favorevoli sui livelli di attività economica in ambito regionale. La questione rilevante riguarda il fatto che una politica monetaria 'centralizzata' potrebbe non rispondere alle necessità di alcune economie nazionali/locali qualora vi siano discrepanze (asimmetrie) nell'andamento ciclico di quelle specifiche aree e quello prevalente a livello europeo. Inoltre anche qualora uno shock possa colpire in eguale misura tutte le aree, potrebbe accadere che i meccanismi di trasmissione con cui esso si manifesta siano diversi, implicando una reazione divergente.

Una zona monetaria ottimale – nella quale prevalgono i vantaggi per i partecipanti nel detenere una unica moneta – è infatti un'area nella quale vi è una sufficiente omogeneità fra i diversi sistemi economici che la compongono, tale per cui ogni shock asimmetrico (cioè che incide inizialmente in modo differente nei diversi territori, come mutamenti dei prezzi internazionali, diminuzioni della domanda in particolari settori ecc.) possa essere riassorbito senza compromettere i livelli di attività delle regioni colpite facendo a meno di modificazioni del tasso di cambio nominale. I meccanismi di aggiustamento che si rendono necessari in questo caso devono perciò contare sulla possibilità che varino i prezzi od i salari ristabilendo la competitività o i livelli di produttività perduta in seguito allo shock stesso. In alternativa potrebbero consistere in spostamenti di manodopera o movimenti di capitale che compensino i Paesi (o regioni) colpiti dallo shock, oppure in trasferimenti che sostengano la domanda.

Sotto questo profilo è prevalente l'idea che l'Unione Europea non si configuri come un'area ottimale, ma piuttosto sia il risultato di una aggregazione fra alcuni Paesi del Nord Europa che costituiscono effettivamente un'area valutaria ottima, per le loro caratteristiche strutturali simili e per il fatto che parrebbero avere una maggior flessibilità di adattamento dei loro costi rispetto ai cambiamenti che si ripercuotono sulla loro produttività, ed un'insieme di altri Paesi, quelli dell'Europa meridionale, con strutture maggiormente esposte alla concorrenza dei nuovi produttori e con meccanismi di aggiustamento più rigidi: per questi ultimi (fra cui l'Italia) l'Unione offrirebbe tuttavia il vantaggio di limitarne l'eccessiva instabilità e in questo modo ne faciliterebbe il riequilibrio macroeconomico⁵.

Le differenze che possono rendere problematica l'adozione di una unica politica monetaria (cioè le fonti degli shock asimmetrici o della reazione asimmetrica allo stesso shock) risiedono in primo luogo nella diversa specializzazione che caratterizza i singoli sistemi produttivi, oltre che dall'esistenza di contesti istituzionali differenziati (fattori come le diverse caratteristiche della struttura finanziaria delle imprese, diversi comportamenti delle famiglie, nel livello di mobilità dei fattori, meccanismi di contrattazione ecc.).

Ma non solo la moneta unica può avere l'effetto di imporre alle economie nazionali/locali un vincolo alla possibilità di regolare l'andamento del proprio ciclo economico; essa costituisce inoltre un fattore che di per se stesso ha influenza sulla determinazione della specializzazione di una singola area all'interno dell'Unione.

Non è chiaro se la specializzazione delle diverse regioni, in seguito al processo di unificazione economica e monetaria, tenda ad accentuarsi oppure faccia prevalere una maggiore redistribuzione delle attività nel nuovo spazio europeo.

Molto dipende dall'esistenza di processi cumulativi, che attraverso economie di agglomerazione fanno sì che si instauri una tendenza alla concentrazione delle attività: se vi sono processi cumulativi, inoltre la perdita di competitività in relazione ad uno shock (senza possibilità di compensazione attraverso il tasso di cambio) comporterà che la specializzazione di una regione tenderà a concentrarsi maggiormente sulle produzioni per le quali esiste un iniziale vantaggio comparato, e dunque la divaricazione dei vantaggi comparati delle diverse aree tende ad accentuarsi. Viceversa, l'omogeneità valutaria farebbe venire meno un fattore di concentrazione di certe industrie in determinate localizzazioni, che spesso avvengono proprio per contrastare gli shock asimmetrici: se infatti una perdita di competitività colpisse un'industria, data la sua concentrazione territoriale, il Paese svaluterebbe la moneta ripristinandone le condizioni di competitività.

Gli shock sono tanto più asimmetrici quanto più il commercio fra i diversi Paesi (o regioni) ha caratteristiche inter-industriali, che presuppongono una forte specializzazione delle strutture produttive dei singoli Paesi/regioni, invece che intra-industriale, che indica piuttosto una certa somiglianza fra le strutture produttive⁶. Benché la specializzazione dei Paesi aderenti all'Unione monetaria appaia caratterizzata da situazioni alquanto differenziate, è tuttavia prevalente il commercio intra-industriale (che rappresenta circa il 50% degli scambi complessivi⁷).

⁵ Croci A. E., Farina F., Convergenza fra nazioni e divergenza fra regioni nell'Unione Europea: un'analisi dei divari 1981-1996. Paper presentato al Convegno Cnr e Dip. Economia di Perugia, 'Globalizzazione e sviluppo regionale', Perugia, 1999.

⁶ In realtà si fa osservare che molto spesso le similitudini settoriali negli scambi fra più Paesi nascondono differenze non trascurabili dovute all'aggregazione in un unico settore di produzioni in realtà dissimili fra loro: si tenderebbe dunque, nelle analisi empiriche, a sopravvalutare il commercio intra-industriale.

⁷ Per quanto rilevato nella nota precedente, ad una maggior disaggregazione settoriale dei flussi sono osservabili notevoli differenze, che implicano oltretutto una considerevole diversità nel contenuto di lavoro dei rispettivi panieri di esportazione.

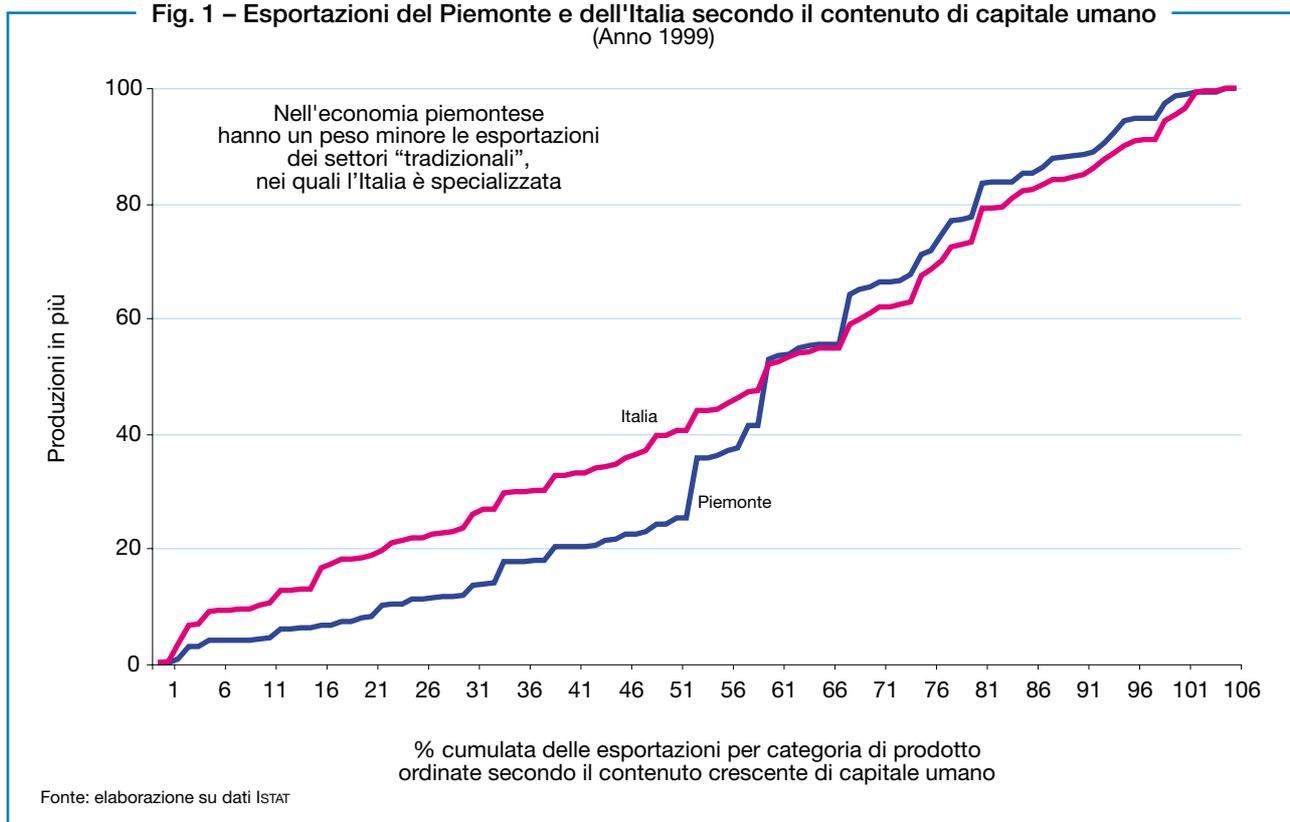
Per quanto riguarda le tendenze di fondo citate in Europa sembra essere prevalso un seppur lento processo di convergenza nella specializzazione del commercio estero dei singoli Paesi anche se il modello italiano sembra cambiare più lentamente.

L'Italia appare collocata in segmenti produttivi caratterizzati dal più intenso utilizzo di lavoro meno qualificato: questa caratteristica sottopone le esportazioni italiane ad una forte pressione da parte dei nuovi Paesi produttori a basso costo più di quanto non avvenga per Paesi come la Francia o la Germania. A ciò è stata attribuita la perdita di quota del mercato mondiale che l'Italia ha sofferto negli ultimi anni che è stata causata non solo da una difficoltà sui mercati extraeuropei, ma anche da uno 'spiazzamento' dei prodotti italiani sui mercati europei da parte dei nuovi concorrenti⁸.

Il mantenimento della competitività all'interno dell'Unione Europea presuppone dunque un progressivo innalzamento qualitativo delle specializzazioni verso attività maggiormente dotate di capitale umano: ciò favorirebbe il mantenimento dei vantaggi comparati acquisiti dalla Regione, anche in considerazione del fatto che possono verificarsi rivalutazioni del cambio reale in seguito ad aumenti dei costi e dei prezzi. In questo caso una struttura produttiva che sia più vicina a quella europea consente una minor esposizione agli effetti degli shock.

Il confronto fra le specializzazioni vede la struttura dell'export del Piemonte distinguersi sia da quella dell'Italia che da quella europea (fig. 1).

Fig. 1 – Esportazioni del Piemonte e dell'Italia secondo il contenuto di capitale umano (Anno 1999)



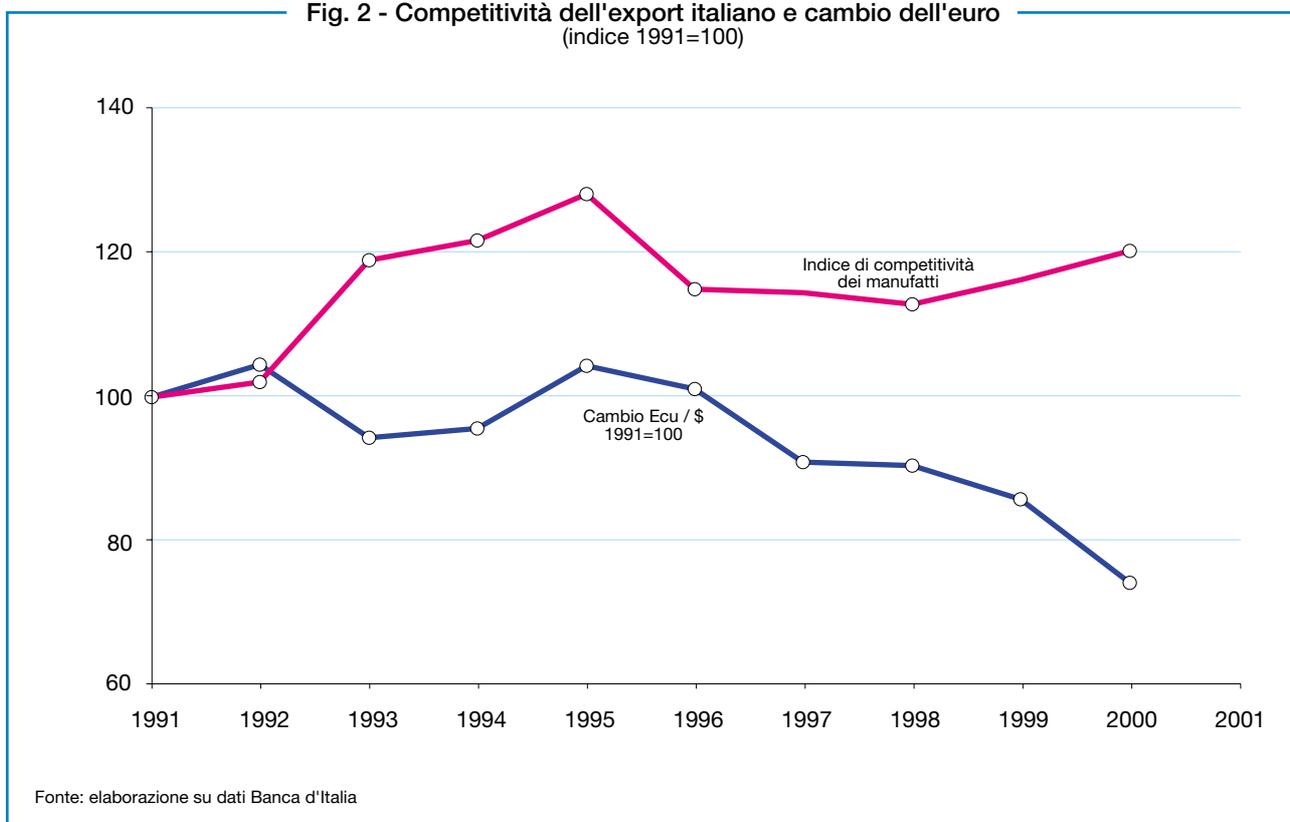
Il commercio dell'Unione Europea si concentra soprattutto nel settore delle macchine ed apparecchi meccanici, seguito da quello dei mezzi di trasporto, dalle macchine elettriche, dalla chimica e dalla farmaceutica: questi settori nel loro insieme si sono rafforzati nell'ultimo decennio, mentre invece hanno perso rilevanza i prodotti

⁸ P. Cipollone, *I vantaggi comparati dell'Italia*, in Rivista di Politica Economica, giugno 1999 e M. Bugamelli, *Il modello di specializzazione internazionale dell'area dell'Euro e dei principali Paesi europei: effetti dell'integrazione e convergenza*, Banca d'Italia, 1999.

agricoli, il tessile abbigliamento, la gomma e plastica e i prodotti in metallo. La struttura dell'export regionale tende a porsi in posizione intermedia rispetto alla specializzazione nazionale e quella europea, in termini di livello di capitale umano utilizzato.

Se infatti si confronta la distribuzione delle esportazioni, opportunamente disaggregate e ordinate secondo il livello di *skill intensity* – misurata, come indicato in studi dedicati all'analisi della struttura del commercio estero, con il livello retributivo per gli specifici gruppi di prodotto – si osserva come il Piemonte presenti rispetto alla media italiana una sovra rappresentazione dei settori a più elevato contenuto di capitale umano e viceversa risulti meno dotato di esportazioni nella fascia caratterizzata da un suo minor livello (fig. 2).

Fig. 2 - Competitività dell'export italiano e cambio dell'euro (indice 1991=100)



Per un verso dunque la regione sembra dover subire relativamente di meno di altri contesti regionali i costi della politica monetaria europea, avendo una struttura meno dissimile. La perdita di competitività che sta caratterizzando l'economia italiana nel contesto comunitario, in una situazione che vede preclusa la possibilità di utilizzare svalutazioni competitive, potrebbe peraltro essere acuita dall'allargamento dell'Unione verso Est.

L'UNIONE EUROPEA: I MECCANISMI DI AGGIUSTAMENTO NELLA MONETA UNICA

Nel contesto economico e monetario europeo, si riducono dunque le possibilità di aggiustamento che consentano di mantenere i livelli di competitività o ristabilirne le posizioni eventualmente erose in singole regioni.

In generale i meccanismi di aggiustamento che la letteratura economica indica in questi casi, basati sulla flessibilizzazione del sistema economico, appaiono limitati nella realtà regionale europea.

- Un modo per favorire l'aggiustamento in seguito a shock potrebbe avvenire nelle regioni che ne sono colpite attraverso un movimento verso il basso dei salari, e quindi dei prezzi, in modo tale da ristabilire la competitività della regione. Tuttavia la flessibilità salariale sembra svolgere un ruolo piuttosto limitato nel ripristinare le condizioni di competitività, anche qualora si consenta una minor rigidità ai meccanismi di determinazione dei salari. Per contro occorre tener presente che **le politiche volte a far conseguire maggior flessibilità al mercato del lavoro, se possono favorire un maggior grado di adattamento nel breve periodo, possono entrare in conflitto con le esigenze di lungo periodo in primo luogo nella necessità di investire nel capitale umano**. Inevitabilmente il processo di *upgrading* della specializzazione in termini di *skill intensity* potrebbe venirne compromesso con il risultato di una perdita di competitività dell'intero sistema nel medio periodo. La tentazione di giocare soprattutto sul terreno dei costi può dunque scontrarsi con le necessità di qualificazione del tessuto regionale.
- Pare invece più rilevante rispetto alla flessibilità salariale, ai fini di un riassorbimento della disoccupazione creata in seguito a crisi locali, la migrazione. Tuttavia anche questa possibilità appare notevolmente limitata nel quadro europeo, dove la propensione alla mobilità è limitata da numerosi fattori, anche di natura extraeconomica. Anche l'esperienza passata del Piemonte sembra indicare come il contributo dell'emigrazione come risposta a shock sulla struttura produttiva sia stata estremamente debole: anche in questo caso la relativa immobilità dell'offerta di lavoro enfatizza il ruolo delle politiche volte alla qualificazione del capitale umano a scala locale.
- Alcune politiche hanno potenzialmente capacità di favorire l'aggiustamento rendendo i mercati più competitivi ed i prezzi più sensibili a shock economici, come **le politiche di deregulation, di liberalizzazione, di riforma del welfare: queste possono avere effetti positivi soprattutto nel breve periodo, ma possono anche influire sullo sviluppo potenziale, ad esempio inducendo ad una flessione degli investimenti nel lungo periodo, ad esempio, in particolare in aree chiave come la R&D**. Appare quindi di tutto rilievo il fatto che esista una strategia concertativa fra gli attori che non si limiti a prendere atto dei guadagni di efficienza insiti nello scardinamento di situazioni di monopolio e della maggior apertura alla concorrenza in ambiti finora protetti ma sostenga il coordinamento delle iniziative consentendo il raggiungimento di soglie critiche nell'investimento – in ambiti chiave – tali da preservare o favorire la nascita di nuove specializzazioni regionali.
- Nel nuovo quadro europeo le politiche di trasferimento sono limitate considerevolmente dall'esistenza del Patto di stabilità ed i trasferimenti comunitari, a carattere strutturale, non sono calibrati per rispondere a obiettivi di aggiustamento di breve periodo. La riforma della finanza regionale in prospettiva potrà coprire in parte questa funzione, ma finora i margini di manovra consentiti dalla politica fiscale regionale per questo fine appaiono quasi del tutto assenti. Sul piano del riequilibrio nel breve periodo occorre poi tenere conto che alcuni stabilizzatori congiunturali tendono a diminuire il loro peso con il crescere della flessibilità dell'economia: si pensi ad esempio a come la flessibilità del lavoro possa incidere sulle retribuzioni e quindi sulla domanda attraverso variazioni nella spesa delle famiglie.
- Infine i trasferimenti privati possono avere un certo impatto nel contrastare crisi regionali. A questo proposito, tuttavia, occorre considerare che il risparmio *locale* tende ad essere sempre meno una variabile chiave nello sviluppo *a livello locale*, in un quadro di movimenti finanziari quale quello raggiunto in ambito europeo e mondiale. Le dinamiche degli investimenti diretti in ambito europeo non sembrano inoltre corrispondere ad uno schema di diffusione dalle aree più dotate di capitale verso quelle periferiche, fungendo in qualche misura da elemento riequilibratore, ma tendono piuttosto ad essere legati per un verso al potenziale di domanda locale, per altro verso alla competitività relativa dei territori così da rinforzare meccanismi di crescita cumulativi.

L'EVOLUZIONE DELL'ECONOMIA ITALIANA

Gli anni Novanta sono stati contrassegnati dal processo di unificazione europea con la progressiva unificazione del mercato interno (la tappa del 1992) seguita dal processo di creazione della moneta unica, appuntamenti che

anno profondamente condizionato l'evolversi della situazione economica e che si sono aggiunti ai processi di globalizzazione sopra richiamati nel determinare una fase di forte cambiamento nell'economia italiana.

Il risanamento della finanza pubblica e politiche macroeconomiche disinflazionistiche hanno contribuito nel determinare un basso livello di crescita.

La dinamica salariale è stata contenuta, ed i redditi da lavoro dipendente sono cresciuti a ritmi costantemente inferiori a quelli del valore aggiunto. Il deficit del settore pubblico, conformemente alle politiche di convergenza, è diminuito sostanzialmente.

Le principali riforme strutturali avviate in questo periodo:

- liberalizzazione e regolamentazione dei mercati;
- riduzione ruolo dello Stato nella gestione diretta di attività produttive;
- riassetto normativo del sistema finanziario;
- flessibilizzazione del mercato del lavoro.

In questo periodo l'Italia ha sperimentato una crescita non solo inferiore a quella del decennio precedente (+1,4% contro +2,4), ma anche inferiore a quella europea (tab. 3).

Tab. 3 – Andamento dell'economia italiana negli anni Ottanta e Novanta
(tasso di crescita medio annuo percentuale)

	1980-'99	1990-'99	1990-'94	1995-'99
PIL	2,4	1,4	1,1	1,8
Domanda interna	2,6	1,3	0,5	2,1
Consumi delle famiglie	2,9	1,5	1,1	2
Consumi collettivi	2,7	0,5	0,7	0,3
Investimenti fissi lordi	2	1,1	-1,6	3,9
<i>Costruzioni</i>	0,3	-0,5	-1,8	0,8
<i>Altri</i>	4	2,4	-1,4	6,4
Variazione delle scorte	-	-	-	-
Esportazioni	3,2	5,1	5,7	4,4
Importazioni	4,6	4,6	3	6,3
Tasso di disoccupazione	8,5	10,6	9,5	11,6
Costo del lavoro per dipendente	13	4,7	6,5	2,9
Produttività	1,7	1,4	1,7	1,1
Prezzi al consumo	11,1	4,1	5,3	2,9
Partite correnti/pil (%)	-1	0,8	-0,7	2,3
Indebitamento netto/PIL (%)	-10,8	-7,2	-9,9	-4,4

Fonte: Banca d'Italia

Il tasso di disoccupazione è cresciuto (salito al 10,6%, in media, contro l'8,5% del decennio 1980-'89).

Rispetto al decennio precedente la debole crescita è stata sostenuta dalla domanda estera con le esportazioni (cresciute in media del 5,1% a fronte del 3,2 nel decennio precedente) che si è tradotta in un avanzo persistente delle partite correnti, a partire dalla ripresa delle esportazioni dopo la svalutazione della lira ma assottigliatosi negli ultimi anni, in sintonia con una erosione progressiva di competitività. La parallela crescita delle importazioni inoltre ha contribuito a determinare un contributo pressoché nullo alla crescita del PIL da parte della componente estera.

I consumi hanno rappresentato una componente particolarmente debole della domanda, in conseguenza della scarsa dinamica dei redditi delle famiglie associato al persistente clima di incertezza e forse alle attese di una riduzione del reddito futuro pensionistico in seguito alla riforma del sistema previdenziale, che, inducendo ad un aumento del risparmio a scopo precauzionale delle famiglie, potrebbe avere contribuito a contenere l'aumento della propensione al consumo⁹.

Parallelamente sono aumentati gli squilibri sia territoriali, sia nella distribuzione personale del reddito.

Gli investimenti hanno denotato una dinamica debole ed inferiore a quella del decennio precedente, con una rilevante contrazione nel periodo di crisi ed una certa ripresa nella fase successiva, stimolati soprattutto dalla necessità di avviare riorganizzazioni produttive sotto la spinta della concorrenza internazionale (soprattutto dai Pvs) e dunque sono stati poco orientati all'ampliamento della capacità produttiva.

È risultata scarsa la dinamica dello sviluppo tecnologico che ha comportato l'erosione progressiva della competitività, anche in seguito alla fissazione delle parità della moneta unica, dato un modello di specializzazione centrato sui beni di consumo tradizionali che più sono esposti alla concorrenza dei Paesi di nuova industrializzazione. In particolare negli ultimi anni si sta assistendo ad una crescente competizione sui principali mercati di sbocco delle merci italiane, in particolare quello tedesco, da parte dei Paesi dell'Est europeo prossimi all'ingresso nell'Unione Europea, a indicare i possibili contraccolpi a cui l'economia italiana potrà essere sottoposta in seguito al processo di allargamento dell'Unione.

In questo periodo è proseguito il processo di terziarizzazione dell'economia che tuttavia presenta caratteristiche non del tutto soddisfacenti sotto il profilo della composizione settoriale (sovradimensionamento rispetto a Paesi europei di commercio e PA) ed efficienza, con uno sviluppo nella direzione delle piccolissime imprese e del lavoro autonomo. La crescita della produttività complessiva dell'economia è risultata nel decennio al di sotto di quella del periodo 1980-'89, ed è risultata ancor meno dinamica nel periodo più recente, in concomitanza con la ripresa occupazionale attraverso anche le nuove forme di flessibilità sul mercato del lavoro.

Perché l'Italia è cresciuta così poco, anche rispetto all'Europa?

Come si evidenzia in un recente studio del FMI¹⁰ gli effetti di una minor domanda indotta dal processo di risanamento dei conti pubblici, hanno sicuramente avuto il loro peso, ma non sembrano spiegare in modo esaustivo il comportamento dell'economia italiana. Anche la spiegazione di tipo demografico – restringimento della base demografica e conseguente diminuzione della popolazione in età attiva – può aver contribuito con un effetto estremamente limitato. Sappiamo infatti che i margini per un aumento della partecipazione al mercato del lavoro sono ancora ampi e come peraltro risulti ancora inutilizzata attualmente un'ampia fascia di forza lavoro.

La causa principale viene ravvisata nel lavoro ed in particolare nella sua elevata tassazione – che, inoltre ha contribuito a contenere il reddito disponibile delle famiglie – non si può tuttavia escludere che altri fattori come la ricerca e lo sviluppo, la formazione, la struttura dei mercati abbiano indirettamente inciso sulla effettiva domanda di lavoro determinando un minor tasso di occupazione.

La spiegazione di una più bassa crescita dell'Italia rispetto alla media europea non trova dunque completa giustificazione nelle difficoltà del riaggiustamento nel nostro Paese rispetto a partner comunitari, ma sembrerebbe connettersi a problemi di carattere strutturale di maggior spessore, quali quelli precedentemente citati.

LE TENDENZE DELLO SVILUPPO REGIONALE

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da una certa ripresa dei divari di crescita all'interno delle diverse aree del Paese. Dapprima il rafforzamento del mercato unico e successivamente l'adozione della moneta unica europea hanno sottoposto il sistema economico italiano a tensioni e mutamenti di carattere permanente che si sono riflessi in misura differenziata sulle diverse aree territoriali e regionali. Si pensi alla fine dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno, alla svalutazione della lira del 1992-'93, alle politiche di rientro dal disavanzo pubblico: tutti fattori che hanno agito in modo differenziato sulle diverse realtà territoriali. Non solo. Vanno

⁹ Cfr. Banca d'Italia, Relazione del Governatore, maggio 2000 (pp. 81-82).

¹⁰ IMF Staff Country report n. 00/82, Italy: Selected Issues, Washington, July 2000.

infatti anche tenuti in conto i cambiamenti esterni all'Europa dei 12 (e poi dei 15), come il passaggio all'economia di mercato dei Paesi dell'Europa centro-orientale (e la loro crescente apertura) e l'espandersi di una vigorosa crescita nei Paesi emergenti dell'Asia e dell'America latina.

Come si è visto, il quadro della crescita economica in Europa in questo periodo è risultato piuttosto debole anche a causa delle politiche restrittive che hanno accompagnato la nascita della moneta unica ed ancor meno favorevole è risultato quello della crescita dell'economia italiana. Si è rafforzata la posizione delle regioni (Nord-)orientali, mentre il Nord-Ovest ha manifestato una dinamica meno soddisfacente ed il Mezzogiorno nel suo complesso si è caratterizzato per una insufficiente reattività, anche se in alcune regioni sembra essersi innescato negli anni più recenti un certo recupero di competitività di taluni sistemi produttivi locali.

Gli scenari di Prometeia a lungo termine (2010) evidenziano una situazione caratterizzata anche nel prossimo decennio dalla persistenza di dinamiche delle economie regionali segnate da alcune differenze, che non consentono un riassorbimento in prospettiva dei divari nel reddito pro capite (tab. 4).

Tab. 4 – Prodotto interno lordo per abitante a prezzi costanti 1995

Numeri indice. Italia=100

Circoscrizioni	1990	1995	2000	2005	2010
Nord-Ovest	125,5	125,0	124,8	125,7	125,5
Nord-Est	116,6	122,7	122,9	122,3	122,4
Centro	108,2	108,0	106,2	105,5	105,3
Sud	68,7	66,4	67,0	66,8	66,8
Italia	100	100	100	100	100

Fonte: Prometeia, Scenari Regionali, maggio 2001

Come si sa, le previsioni sono prevalentemente basate sulla storia passata, e possono tenere conto solo parzialmente dei cambiamenti di fondo futuri: può essere quindi più utile soffermarsi su alcuni nodi che caratterizzano le prospettive economiche regionali in un arco temporale sufficientemente ampio – quello entro il quale si collocano gli scenari prospettici che verranno delineati – avendo come riferimento le idee che vi sono circa i meccanismi della crescita regionale ed i differenziali di sviluppo a scala locale.

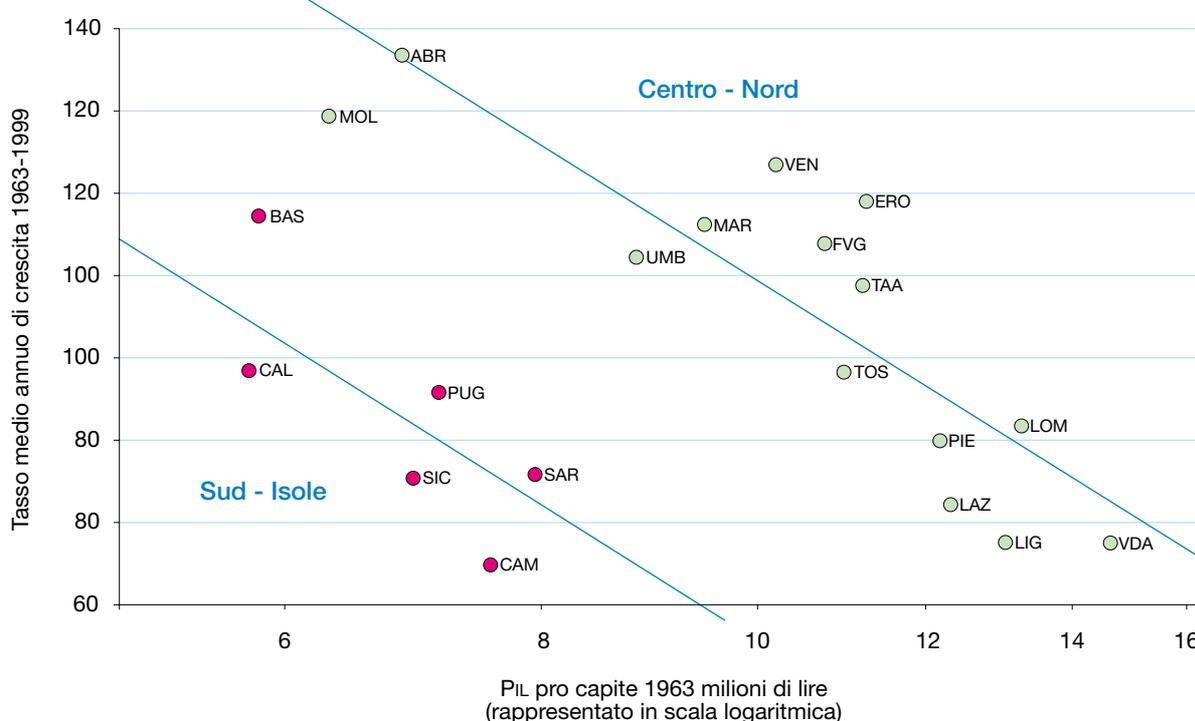
Il problema delle differenze nella crescita a livello regionale ha assunto un rilievo crescente, anche a causa delle politiche di integrazione in ambito europeo che hanno dato oggettivamente risalto, in seguito al ridimensionamento del dominio delle politiche nazionali, alla dimensione regionale. Nel contempo la progressiva eliminazione delle barriere economiche e la crescente omogeneizzazione nei comportamenti e nei gusti, ha comportato processi di aggiustamento all'interno delle singole economie regionali con effetti sulle prospettive di crescita delle singole aree; essi saranno ulteriormente alimentati negli anni a venire dall'allargamento dell'Unione Europea – e dalla crescente globalizzazione.

Due visioni delle conseguenze dei processi di crescita a livello locale si contrappongono nell'analisi economica: la teoria della convergenza, che ammette e vuole spiegare una progressiva tendenza nel tempo all'avvicinamento dei livelli di benessere economico in aree connotate inizialmente da diverso livello di sviluppo, e le teorie che si basano sulla polarizzazione, per le quali invece il processo di sviluppo tende a accentuare le differenziazioni esistenti a livello territoriale.

Secondo la teoria economica nella prima versione, ad esempio, il processo di unificazione regionale europeo sarebbe accompagnato (o favorirebbe) una *convergenza* fra le economie dei diversi Paesi e regioni d'Europa. Si sostiene che siccome i Paesi che più sono lontani dal loro tasso di crescita naturale (quello cioè che date le caratteristiche dell'economia si realizza nel lungo periodo) hanno la tendenza a crescere più velocemente di quelli che ne sono più vicini, e siccome vengono meno in seguito al processo di unificazione, le differenze strutturali fra

le diverse aree favorite dalla mobilità dei prodotti e dei fattori – così da far avvicinare (od uguagliare) i tassi naturali, come conseguenza si manifesta una convergenza in due modi: con una maggior crescita del reddito pro capite nelle aree meno ricche e, di conseguenza con un restringimento nei divari di reddito pro capite fra le diverse aree. Questo concorre al raggiungimento (*catching up*) da parte delle regioni più deboli dei livelli di benessere di quelle più forti. In realtà non è così facile ammettere l'esistenza di una sostanziale omogeneità fra le diverse regioni tale da consentire un potenziale di sviluppo uguale per tutte; alle caratteristiche strutturali ancora molto differenziate fra i Paesi e le regioni dell'Unione, infatti, si aggiungono i fattori di 'perturbazione' del sentiero di crescita dei singoli sistemi produttivi, che condizionano considerevolmente il processo descritto.

La dinamica della ricchezza pro capite nelle regioni italiane: una "convergenza di club"



La figura sopra riportata, che mette in relazione il tasso di crescita del PIL pro capite delle regioni italiane nel lungo periodo (1963-'99) con il suo livello iniziale sembra confermare l'ipotesi della convergenza ma solo all'interno dell'area Centro settentrionale, mentre ciò non avviene (o è meno evidente) per le regioni meridionali. Qui si osserva come la realizzazione della convergenza sia condizionata dalle differenze strutturali delle economie, che evidentemente, possono persistere anche all'interno di un'area economicamente aperta e sufficientemente omogenea come quella interna ad uno stato nazionale. In aggiunta le perturbazioni delle economie dovuti a shock di diversa natura possono anch'esse provocare un abbassamento delle potenzialità di crescita nel lungo periodo di una regione e dunque portare ad un aumento dei divari interregionali.

Lo sdoppiamento della retta di interpolazione è il risultato di un modello di regressione che usa una "variabile dummy", posta uguale a 1 nelle regioni del Centro-Nord (con l'aggiunta di Abruzzi e Molise), e uguale a 0 nelle altre regioni del Sud e delle isole. L'equazione stimata è la seguente:

$$\text{TassoCrescita} = 5,07 - 1,38 * \text{Log_Pil_Iniziale} + 0,87 * \text{Centro-Nord} \quad (\text{Adj R-sq} = 0,70)$$

In particolare alcuni studi compiuti negli anni trascorsi hanno messo in evidenza come gli shock (dovuti, ad esempio, a crisi di domanda o di offerta in alcuni settori) **non tendano tanto a provocare effetti duraturi sul tasso di sviluppo nel lungo periodo del reddito pro capite, che dopo un certo lasso di tempo si riallinea alla sua dinamica di lungo periodo, ma provocano piuttosto una perdita permanente di occupazione**: in parte questo riflette l'evoluzione dell'economia piemontese.

È risultato generalmente evidente come il meccanismo di aggiustamento a tali shock attraverso la riduzione dei costi (salari) – per recuperare i livelli di competitività minacciati – trovi un scarso riscontro: ad esempio nel contesto statunitense, dove questi fenomeni sono stati studiati inizialmente, il meccanismo di aggiustamento alle crisi regionali sembrerebbe aver agito non tanto attraverso una modificazione relativa verso il basso dei salari nelle regioni colpite e dunque con un riassorbimento della disoccupazione, ma piuttosto attraverso la mobilità dei lavoratori disoccupati dalle regioni in crisi verso quelle in espansione (l'emigrazione), il che ha fatto ritenere ad alcuni che nel contesto europeo la minor propensione a migrare potrebbe contribuire a ridurre la capacità di riassorbimento e con possibili effetti negativi sulla crescita.

L'evidenza empirica, in effetti, ha mostrato come i divari regionali nei livelli di benessere economico (in termini di reddito che di tasso di disoccupazione) in Europa non siano sempre diminuiti nel tempo, e come al contrario si siano rafforzati alcuni fenomeni di polarizzazione dello sviluppo e della ricchezza nei tempi più recenti.

L'idea della convergenza può però far emergere un nodo per lo sviluppo regionale, in particolare per le prospettive del Piemonte: si tratta cioè di stabilire quali possano essere i meccanismi di aggiustamento dell'economia regionale susseguenti a possibili (probabili) shock esogeni, come il ridimensionamento (magari anche traumatico) di talune specializzazioni produttive della regione (delle quali l'informatica ne è stato un esempio con la crisi Olivetti, ma che potrebbe interessare in prospettiva la produzione automobilistica), per impedire che sedimentino nuova disoccupazione e perdita di competitività del sistema. Andrebbe verificato quale possa essere il grado di flessibilità nel mercato del lavoro regionale ed in quale misura esso possa in prospettiva favorire meccanismi di aggiustamento meno traumatici. Non tanto perciò la flessibilità verso il basso dei salari – che, come si diceva, sembra essere un fattore di aggiustamento limitato – quanto alle condizioni complessive di efficienza nell'allocazione delle risorse umane attraverso meccanismi incentivanti l'upgrading del capitale umano, la mobilità lavorativa, l'incentivo all'imprenditorialità ecc.

In questo senso assume rilevanza anche il grado di mobilità della popolazione sul territorio (sia intra-regionale sia inter-regionale) e l'esistenza di condizioni che possano favorirla.

In un contesto di popolazione in ingresso sul mercato del lavoro in sensibile restringimento in prospettiva – quale quello che sperimenterebbe il Piemonte grazie alla sua dinamica naturale – si sottolinea quindi la rilevanza che assumerà la capacità di immettere nel tessuto economico e sociale risorse umane necessarie ad alimentare la crescita.

Una seconda considerazione, che si ricollega alla logica della convergenza, consiste nel fatto che, siccome nell'ambito delle regioni europee il Piemonte detiene una posizione in termini di reddito pro capite sostanzialmente analogo a quello medio – mentre calcolato in termini di parità di potere d'acquisto risulta sensibilmente più elevato della media – l'ottica entro la quale analizzare lo sviluppo prospettico della regione è soprattutto quella che si riferisce alle condizioni di mantenimento della posizione competitiva della regione.

Questa considerazione potrebbe favorire una lettura *tranquillizzante* della transizione che l'economia piemontese sta attraversando: la persistenza di una buona posizione in termini di reddito pro capite non dovrebbe preoccupare troppo circa la perdita di posizioni dell'economia nel suo complesso rispetto ad altre realtà regionali (in particolare quelle dell'Italia settentrionale), essendo la conseguenza di una tendenza di lungo periodo alla equalizzazione delle condizioni economiche all'interno di un'area sempre più vasta.

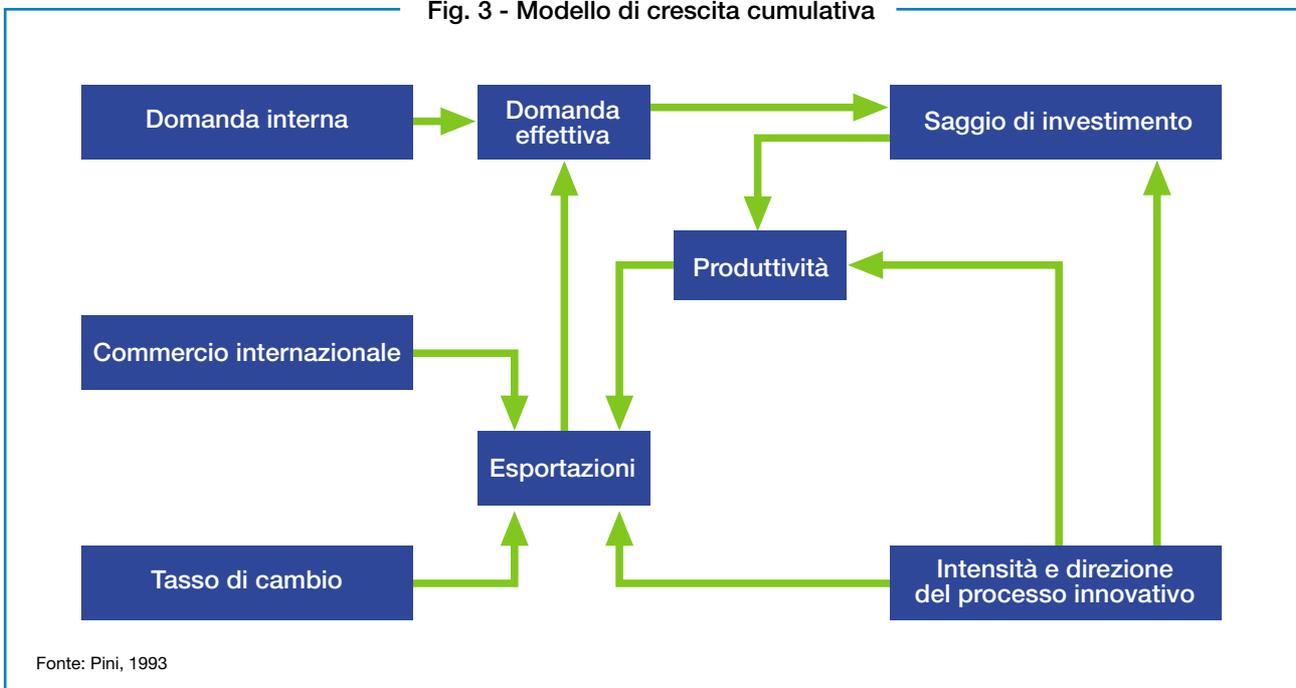
In realtà tale situazione (che talvolta è stata definita come il conseguimento da parte della regione di una *serena maturità*) ha rischiato di accumulare rilevanti squilibri e tensioni soprattutto sotto il profilo distributivo: ne è una prova la persistenza dell'elevato tasso di disoccupazione in parte della regione, anomalo nel contesto delle regioni forti italiane.

In secondo luogo alcune condizioni possono contribuire a compromettere il tasso di sviluppo potenziale della regione (riducendo il tasso di crescita naturale): al riguardo appare non priva di fondamento la preoccupazione circa l'evoluzione demografica ed i suoi risvolti sull'offerta prospettica di lavoro in grado di sostenere la crescita.

Se la lettura dello sviluppo in chiave di convergenza pone l'accento sulla *mobilità* (dei prezzi e/o dei fattori), a cui conseguirebbero condizioni di relativa *equalizzazione*, l'altra interpretazione dello sviluppo che le si contrappone è basata invece sulla *polarizzazione* ed enfatizza le condizioni di inamovibilità di taluni fattori. Le teorie della crescita endogena danno infatti rilievo alle specificità e ai vincoli di localizzazione dei fattori di produzione come elemento del vantaggio competitivo che si realizza attraverso rendimenti crescenti localizzati, che danno così origine a una distribuzione polarizzata dello sviluppo. Per esse assumono rilevanza ai fini dello sviluppo fattori quali la dotazione e le caratteristiche del capitale umano specifico di un territorio, l'innovazione tecnologica nei processi produttivi che matura all'interno del sistema produttivo locale e che è difficilmente trasmissibile al di fuori di un determinato contesto territoriale, il tessuto relazionale contenuto nel concetto, spesso un po' sfuggente, di capitale sociale, ma che assume sempre maggior attenzione nei modelli di crescita, le relazioni istituzionali prevalenti.

Il meccanismo è quello del mantenimento (o costituzione) di un vantaggio competitivo, grazie ad un rafforzamento del circolo virtuoso *domanda > innovazione > competitività > domanda*: i cosiddetti processi di causazione cumulativa, quelli che sono alla base di alcune delle dinamiche di sviluppo osservate nella realtà italiana e fra le regioni europee, spiegano la persistenza dei divari nei livelli di prosperità economica (fig. 3). Il processo ovviamente può operare in due sensi e può quindi provocare sia situazioni di accentuata crescita economica che di avvio di una spirale di stagnazione o di declino.

Fig. 3 - Modello di crescita cumulativa



Fonte: Pini, 1993

Le aree che hanno goduto di forti processi polarizzanti, come il Piemonte, possono godere di vantaggi, rispetto alla competizione di aree emergenti, per i fattori di irreversibilità presenti negli insediamenti produttivi che le caratterizzano: gli elevati investimenti realizzati nel passato devono essere valorizzati, e costituiscono un fattore di ostacolo alle rilocalizzazioni e così pure le relazioni sul mercato dei beni intermedi. Siccome tuttavia spesso

altri costi (ad esempio quelli del lavoro) sono più elevati in questi contesti rispetto a quelli delle aree emergenti, la competitività va mantenuta con un continuo processo innovativo che produca aumenti di produttività sufficienti a riequilibrare i differenziali di costo. Ciò, insieme al fatto che le componenti immateriali dell'investimento tendano a divenire sempre più importanti, non fa che rendere più pressante la necessità di migliorare e sviluppare le capacità e le relazioni tecnologiche ed organizzative all'interno di tali aree: a queste condizioni il capitale produttivo sedimentato può risultare competitivo e generare processi di crescita.

Una ulteriore considerazione spetta alle caratteristiche che l'innovazione svolge in questo modello. In esso vi è una chiara relazione fra l'innovazione e la domanda, attraverso un processo circolare: maggiore domanda, maggiore innovazione, maggiore domanda.

Alcune ricerche sottolineano come gli effetti di ricaduta (*spillover*) che avvengono sul territorio siano estremamente rilevanti nell'alimentare l'attività innovativa. Essi tuttavia si esplicano soprattutto in ambiti territoriali connotati da forti omogeneità produttive, e grandi a sufficienza da attivare un livello di domanda adeguato per stimolare lo sviluppo e l'innovazione in cluster produttivi specializzati.

Fenomeni come la globalizzazione e la terziarizzazione delle economie inoltre non sembrano ridurre la rilevanza di queste relazioni spazialmente concentrate, ma semmai le sottopongono a mutamenti di scala, sottolineandone per un verso la rilevanza locale (subregionale), ma anche quella sovregionale.

Se si guarda allo sviluppo regionale in questa luce, a maggior ragione in una situazione di economia aperta ed integrata, il bacino di domanda rilevante all'interno del quale collocare il potenziale innovativo di una regione tende sicuramente a superare i suoi confini.

Occorre pertanto tenere in conto le caratteristiche del contorno interregionale nel quale una regione è inserita ed il grado di omogeneità produttiva in esso presente, che attiva e determina le relazioni, sapendo che è probabilmente a questo livello che si determina la domanda rilevante più che non al solo livello regionale. L'evoluzione e le prospettive di integrazione economica sovregionale – accanto a quelle importantissime che si determinano sul mercato globale, soprattutto tramite attori di grandi dimensioni – assumono in questa ottica un ruolo rilevante per le prospettive di sviluppo regionale.

Si deve tener conto, a questo proposito, che i dati sui flussi commerciali del Piemonte mettono in evidenza una elevata propensione all'exportazione della regione verso l'estero, ma anche un rilevante flusso sia interno alla regione stessa sia verso le regioni limitrofe: da stime effettuate il valore dei flussi di export interregionale del Piemonte (verso l'Italia) supererebbero i pur rilevanti scambi con l'estero – e sarebbe estremamente interessante conoscere quali regioni europee ne rappresentano i principali partner – anche dai flussi di trasporto si rileva come siano interessate al commercio interregionale soprattutto le principali regioni italiane limitrofe.

Da ciò si vede come pure in un'epoca di crescente globalizzazione – che enfatizza correttamente il ruolo delle relazioni internazionali su grandi distanze – vi sia un'assoluta rilevanza delle relazioni economiche a scala territoriale 'regionale'.

Sembrerebbe dunque che, nel quadro di diversificazione dell'economia del Piemonte e dell'allentamento dei legami produttivi fra le sue diverse componenti territoriali, emerga l'importanza dei *linkage* che i *cluster* produttivi regionali intrattengono con le economie limitrofe, comprese in un'area più vasta di quella regionale.

IL PIEMONTE NEL CONTESTO INTERREGIONALE ITALIANO

L'osservazione **dell'andamento delle economie regionali nel corso degli anni Novanta mette in evidenza percorsi piuttosto differenziati, indicando una diversa capacità di reazione al contesto economico globale e nazionale da parte dei singoli territori**. Per alcuni aspetti sembrano confermate le tendenze di lungo periodo, soprattutto per quanto riguarda la maggior reattività delle regioni del Nord-Est, mentre per altri versi si accentua l'arretramento delle regioni meridionali, che più hanno risentito degli shock

sia in termini di compressione della domanda pubblica che di ristrutturazione industriale, dovuti al processo di risanamento finanziario ed economico che segna gli anni Novanta. Il ruolo della domanda estera come fattore di crescita è risultato fortemente selettivo rispetto ai sistemi economici regionali, se confrontato con le dinamiche del decennio precedente (gli anni '80), quando lo sviluppo della domanda interna in un sistema economico più 'protetto', consentiva maggiori possibilità di crescita anche per quei sistemi economici relativamente meno competitivi.

In questo quadro l'evoluzione dell'economia piemontese riflette un andamento ciclico più marcato di quello nazionale, accentuando rispetto a quest'ultimo le fasi di crisi e di ripresa. Nonostante siano intervenute trasformazioni strutturali dell'economia regionale, con la relativa perdita di peso di alcuni dei settori trainanti, non si sono ancora osservati con sufficiente nettezza cambiamenti rispetto a questa caratteristica.

Nonostante in questo periodo siano emerse per intensità di crescita economica le aree del Nord-Est, tuttavia per il Piemonte il bilancio non appare negativo o critico, come si poteva pensare alcuni anni or sono.

In effetti **fra il 1990 ed il 1998 il PIL del Piemonte è aumentato in termini reali dell'8%, ad un tasso inferiore a quello nazionale, che si è commisurato nel 9,6%**: la dinamica della regione è risultata inoltre differente nei due distinti sottoperiodi che segnano l'andamento del ciclo economico in questi anni. Nel triennio 1990-'93 la crisi colpisce più pesantemente il Piemonte, che fa registrare una contrazione del 3% del prodotto lordo. In questo periodo, contrassegnato da una crisi congiunturale a livello internazionale, in presenza dell'acutizzarsi di problemi di aggiustamento reale e finanziario per l'economia italiana (culminato nella svalutazione della lira di fine 1992), appare evidente l'onere del riaggiustamento, che ha gravato in modo diretto sulle economie del Nord-Ovest – sommandosi alla congiuntura internazionale non favorevole –, mentre al contrario, le regioni dell'Italia Nord orientale sono apparse tonificate dalle opportunità offerte dalla svalutazione. In generale la congiuntura negativa sperimentata dal Piemonte non viene avvertita con la medesima intensità a livello nazionale, dove la dinamica del PIL nello stesso periodo si presenta sostanzialmente stazionaria (+0,5%). È interessante notare come in questo periodo vi sia un netto allineamento degli andamenti delle economie del Nord-Ovest che le differenzia dalle altre regioni settentrionali.

La situazione tuttavia sembra subire un cambiamento considerevole nel periodo successivo. **Fra il 1998 ed il 1993 l'economia piemontese cresce complessivamente in termini reali ad un tasso del 10,7%, con una dinamica superiore a quella nazionale (+9,9%)**.

Il tasso di crescita dell'economia piemontese appare anche in questa fase al di sotto di quello sperimentato dalle economie del Nord-Est, ma il divario appare decisamente ridotto rispetto al periodo precedente.

Nel corso degli anni Novanta il dato che ha caratterizzato maggiormente l'andamento dell'economia regionale è senza dubbio la consistente ripresa della domanda estera (e, verosimilmente, anche quella verso le altre regioni) che ha fatto conseguire alla regione saldi ampiamente positivi delle esportazioni nette, in una fase nella quale il contributo alla crescita del PIL, soprattutto nella prima parte di questo periodo, fornito dalle componenti della domanda interna regionale è stato negativo o scarsamente dinamico.

La risultante delle dinamiche citate ha fatto sì che la crescita del prodotto regionale fra il 1990 ed il 1998 sia stata nel complesso solo di poco al di sotto di quella nazionale: tuttavia se si guarda all'evoluzione del PIL per abitante il rallentamento della regione appare molto meno evidente se non del tutto assente.

Nel primo triennio la regione registra una evidente perdita nel reddito pro capite, soprattutto se confrontato con la crescita che allora si registrava nelle regioni Nord orientali, ma nel secondo periodo essa diviene ben superiore a quella nazionale e tende ad uguagliare quella del Nord-Ovest.

Pur in seguito alle traversie degli anni Novanta il PIL per abitante del Piemonte nel 1998 si trovava, rispetto all'Italia, nella stessa posizione del 1990.

In presenza di una dinamica inferiore del prodotto, è stata la flessione della popolazione ad aver garantito un PIL pro capite sostenuto nella regione, evidenziando un mantenimento del livello medio di benessere economico in un quadro di un più intensivo utilizzo di risorse calanti: le performance dell'economia in termini di incrementi di produttività per occupato appaiono infatti del tutto soddisfacenti, con perdite negli anni di crisi che, tuttavia, non compromettono una ripresa consistente negli anni migliori.

IL PIEMONTE: UNA CRESCITA 'INTENSIVA'

Se si analizzano congiuntamente la dinamica della produttività e del tasso di occupazione si comprende la specificità del sistema piemontese in questi anni, che ha associato una debole dinamica del prodotto complessivo in presenza di un discreto incremento del reddito pro capite.

L'andamento del PIL pro capite può essere scomposto in diverse componenti in modo da evidenziare il contributo che su di esso hanno avuto le componenti economiche, quelle del mercato del lavoro e quelle demografiche. La tabella 5 scompone la crescita fra il 1993 ed il 1998 del PIL pro capite mettendone a confronto le principali differenze.

Se il PIL pro capite (per unità di popolazione) aumenta più di quanto aumenta la produttività (misurata dal valore aggiunto per occupato) si dà luogo ad uno sviluppo che potremmo definire di tipo 'intensivo', cioè ottenuto attraverso un minor utilizzo delle risorse lavorative, e infatti la proporzione di occupati sulla popolazione totale si riduce, mentre al contrario se l'aumento del PIL pro capite avviene in presenza di una dinamica della produttività inferiore, si ha uno sviluppo di tipo 'estensivo' cioè maggiormente utilizzatore di risorse umane: in questo caso, infatti, il tasso di occupazione, calcolato sulla popolazione totale, subisce un aumento.

Tab. 5 – Caratteristiche dello sviluppo nelle regioni italiane
(Variazioni % su valori a prezzi costanti 1993-'98)

Regioni	Tipo di sviluppo (*)	PIL/ popolaz. PIL pro capite A	PIL/ occupati Produttività B	Occupati/ popolazione Tasso di occupazione generico C=D+E	Occupati/ forze di lavoro Occasioni di lavoro D	Forze di lavoro /popolazione Tasso di partecipaz. generico E=F+G	Forze di lavoro /pop. in età di lavoro Tasso di attività F	Pop. in età di lavoro /pop. totale Composizione della popolazione G
Piemonte	selettivo	10,6	12,2	-1,5	-1,3	-0,1	2,1	-2,2
Valle D'Aosta	selettivo	1,0	2,8	-1,7	-0,4	-1,4	0,1	-1,4
Lombardia	estensivo	10,8	10,3	0,4	0,4	0,1	1,8	-1,8
Trentino-A. A.	estensivo	8,7	7,0	1,5	0,8	0,7	2,0	-1,3
Veneto	estensivo	13,2	11,6	1,5	0,4	1,1	2,4	-1,3
Friuli-V. G.	estensivo	12,2	7,7	4,1	1,3	2,8	3,5	-0,7
Liguria	estensivo	9,7	9,1	0,6	-1,1	1,7	4,7	-2,8
Emilia-Rom.	neutrale	12,4	12,4	0,0	0,6	-0,6	1,7	-2,2
Toscana	selettivo	8,9	9,2	-0,3	0,2	-0,5	1,2	-1,7
Umbria	selettivo	5,1	7,3	-2,0	-1,8	-0,2	1,0	-1,2
Marche	selettivo	11,1	11,8	-0,7	0,4	-1,1	0,5	-1,6
Lazio	selettivo	3,0	5,2	-2,1	-2,4	0,3	1,0	-0,7
Abruzzo	selettivo	8,5	8,7	-0,2	-0,3	0,1	0,3	-0,2
Molise	selettivo	12,0	18,1	-5,2	-4,3	-0,9	-0,4	-0,5
Campania	selettivo	3,8	7,9	-3,8	-5,9	2,3	1,3	1,0
Puglia	selettivo	6,9	12,6	-5,1	-7,6	2,8	2,1	0,7
Basilicata	selettivo	23,0	26,8	-3,1	-4,0	1,0	0,8	0,3
Calabria	selettivo	7,3	17,8	-8,9	-8,5	-0,4	-1,1	0,7
Sicilia	selettivo	5,8	8,9	-2,8	-6,1	3,4	2,2	1,2
Sardegna	estensivo	5,9	2,9	2,9	-2,9	6,0	2,7	3,3
ITALIA	selettivo	9,0	10,2	-1,1	-1,9	0,9	1,6	-0,7

(*) Sinteticamente, si definisce 'selettivo' quando il tasso di crescita della produttività è superiore a quello del PIL pro capite ed 'estensivo' nel caso opposto.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Nel periodo considerato, in Piemonte, il ragguardevole incremento del PIL pro capite si manifesta attraverso uno sviluppo che si potrebbe definire 'selettivo', dal momento che la dinamica della produttività è stata superiore a quella del PIL pro capite. Questa caratteristica contraddistingue anche la dinamica avvenuta a livello nazionale, anche se il Piemonte tende ad accentuarla. Nelle regioni del Nord-Est la dinamica economica è invece di tipo 'estensivo': i livelli di PIL pro capite sono superiori a quelli della produttività. Ciò è a conseguenza di una contrazione del rapporto fra occupati e popolazione complessiva in Piemonte, al contrario di quanto avvenuto nelle citate regioni.

A sua volta questo rapporto dipende dalla variazione del tasso di occupazione, cioè dal rapporto fra gli occupati e le forze di lavoro, che misura la effettiva capacità dell'economia regionale di soddisfare l'offerta di lavoro, e dal rapporto fra forze di lavoro e popolazione complessiva, che rappresenta il potenziale di risorse umane a disposizione dell'economia regionale. A sua volta quest'ultimo può dipendere dalla maggior o minore propensione della popolazione in età attiva a proporsi sul mercato del lavoro (tasso di partecipazione) ma anche da effetti di natura demografica, ovvero dalla maggiore o minore quota di popolazione in età da lavoro sulla popolazione totale. Fra il 1993 ed il 1998 in Piemonte l'occupazione sulla popolazione totale è diminuita sostanzialmente a causa di una contrazione del tasso di occupazione in presenza di un tasso di offerta (rispetto alla popolazione totale) sostanzialmente stabile. Questa stabilità è nel caso del Piemonte attribuibile ad un consistente incremento del tasso di offerta della popolazione attiva avvenuto, tuttavia, contemporaneamente ad un restringimento di analoga entità della popolazione attiva rispetto a quella totale. Se si confronta la situazione del Piemonte con quella delle regioni del Nord-Est, si nota come in queste ultime lo sviluppo che abbiamo definito di tipo 'estensivo' abbia comportato, a differenza del Piemonte, un aumento del tasso di occupazione in presenza di una tendenza all'aumento anche dell'offerta di lavoro in rapporto alla popolazione complessiva, dovuta soprattutto ad una componente negativa demografica inferiore a quella manifestatasi in Piemonte, ma con tassi di offerta non molto dissimili.

In sostanza lo sviluppo 'intensivo' del Piemonte in questo periodo è avvenuto in presenza di un potenziale di risorse umane in calo per effetto della demografia, ma con un tasso di partecipazione al mercato del lavoro crescente. Siccome gli effetti demografici hanno ristretto considerevolmente la popolazione in età lavorativa, la accresciuta propensione alla ricerca di un lavoro non ha potuto impedire che il numero delle persone che sono offerte sul mercato del lavoro regionale sia diminuito: ciononostante la domanda di lavoro da parte del sistema produttivo regionale è risultata relativamente debole, con persistenti elevati tassi di disoccupazione. Se si tiene conto, inoltre, che nella congiuntura recente anche i tassi di disoccupazione sono sensibilmente scesi mentre anche l'offerta di lavoro segna una ripresa, vi è da domandarsi se uno sviluppo di questo tipo possa essere assicurato in prospettiva, quando paiono emergere, come negli anni più recenti, chiari sintomi di squilibri fra domanda ed offerta di lavoro.

LE ECONOMIE REGIONALI NEL PROSSIMO DECENNIO: SCENARI EVOLUTIVI

Conformemente alle possibilità offerte da un quadro internazionale favorevole che, nonostante le incertezze del breve periodo, viene generalmente prospettato, l'economia italiana dovrebbe sperimentare una sensibile crescita nel prossimo decennio, ben superiore a quella manifestata negli anni Novanta.

Se nel breve periodo la crescita della domanda estera risulterà in parziale rallentamento, le previsioni indicano sul medio periodo una crescita ancora considerevole che si affiancherà al mantenimento della crescita della domanda interna garantirà un contributo apprezzabile alla crescita complessiva in linea con gli anni più recenti, grazie ad una politica fiscale maggiormente espansiva, rispetto agli anni passati, consentendo una ripresa dei consumi, a cui si assommeranno gli effetti della ripresa degli investimenti. I tentativi di articolare regionalmente le previsioni a medio-termine per l'economia italiana, mettono in evidenza come le caratteristiche della crescita prospettata siano tali da indurre ad un ampliamento dei divari di crescita in Italia fra i diversi territori, accentuando, in assenza di correttivi efficaci nella politica economica, i divari interregionali maturati nel corso dell'ultimo ventennio fra Centro-Nord e Mezzogiorno.

Secondo le previsioni di Prometeia il PIL dell'Italia crescerà del 2,7% nel periodo dal 2000 al 2010, a fronte dell'1,9% nel periodo 1996-2000 e dell'1,3% nel quadriennio precedente.

La crescita economica nel Nord-Ovest per il 200-2010 è analoga a quella nazionale (2,8%), mentre sia per il Nord-Est che per il Centro la crescita risulterebbe un poco superiore (rispettivamente 3,0% e 2,9%), mentre il Sud si attesterebbe al 2,7%.

Il Piemonte presenta tassi di crescita sostanzialmente allineati a quelli del Nord-Ovest in entrambi i periodi.

Tab. 6 – Previsioni per l'economia del Piemonte e dell'Italia

Periodo	Tassi medi annui %			
	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006-2010
Piemonte				
PIL	1,3	1,9	2,6	2,8
Spesa consumi famiglie	1,2	2,5	2,5	2,7
Investimenti fissi lordi	-1,2	4,1	4,6	4,5
Importazioni di beni	2,8	6,2	8	7,3
Esportazioni di beni	7,9	3,8	6,3	7
Valore aggiunto per settore				
- agricoltura	2,3	1,5	1,1	1
- industria	1,4	1,4	2,9	3
- costruzioni	-1,3	1,1	1,7	1,5
- servizi di mercato	1,7	2,5	3,4	3,5
- servizi non vendibili	0,7	0,8	-0,1	0,5
Tasso di disoccupazione	11,6	10,6	9,2	7,6
Italia				
PIL	0,9	1,5	2,6	2,7
Spesa consumi famiglie	0,5	2,7	2,3	2,5
Investimenti fissi lordi	-2,7	4,2	4,8	4,7
Importazioni di beni	3,2	1	8	7,2
Esportazioni di beni	7	0,2	3,3	3,7
Valore aggiunto per settore				
- agricoltura	2,2	0,7	1,7	1,3
- industria	-0,4	1,1	3	2,9
- costruzioni	0,4	0,3	0,2	1,1
- servizi di mercato	1,9	1,8	2,9	3,2
- servizi non vendibili	0,8	0,8	0,8	0,5
Tasso di disoccupazione	8,2	6,3	6,4	5,6

Fonte: Prometeia, maggio 2001

Nelle prospettive un ruolo di primo piano va assegnato alla crescita dell'interscambio con l'estero che risulterebbe in forte sviluppo sia sul lato delle esportazioni che delle importazioni, soprattutto se confrontato con gli anni Novanta.

La componente più dinamica della domanda per l'Italia risulterà infatti costituita dalle esportazioni che si attestano ad un tasso di crescita del 6,3% nel quadriennio 2001-2005 ma permarrebbe su livelli elevati anche nel periodo successivo (+7,0% all'anno fra il 2006 ed il 2010). Si tenga conto che nel periodo 1996-2000 la domanda estera è cresciuta mediamente solo del 3,8%, anche se nella prima parte degli anni Novanta, grazie alla dinamica favorevole della congiuntura internazionale ed alla svalutazione della lira, cresceva del 7,9% all'anno. Anche gli

investimenti denotano una sensibile crescita soprattutto per i macchinari e le attrezzature mentre appare evidente la ripresa dei consumi rispetto ai bassi livelli registrati nel trascorso decennio.

L'evoluzione dell'economia piemontese appare contraddistinta da una minor spinta proveniente dalla domanda estera, con previsioni di crescita delle esportazioni considerevolmente inferiori a quella assegnata all'economia nazionale nel suo complesso e condivisa soltanto con le regioni della circoscrizione Nord occidentale. L'elevato saldo regionale con l'esterno che ha contraddistinto la regione risulta infatti in progressiva diminuzione nel periodo considerato, attestando una riduzione del ruolo della domanda esterna (estera e da parte delle altre regioni) per l'economia piemontese. Comunque il ruolo della domanda esterna rimane importante nella dinamica dell'economia piemontese, soprattutto in confronto alle altre realtà regionali.

In Piemonte la componente più dinamica della domanda è rappresentata dagli investimenti, che crescono a tassi allineati alla media nazionale; in crescita, anche se a livelli inferiori alla tendenza generale, risulta invece lo sviluppo dei consumi regionali.

Per quanto riguarda i settori, nel prossimo decennio, mentre i servizi in Italia presentano un elevato differenziale di crescita del valore aggiunto rispetto all'industria, quest'ultimo appare sensibilmente più ridotto in Piemonte: anzi nel prossimo quinquennio la crescita dei servizi sembra essere superata nella regione da quella del settore manifatturiero. Mentre anche il settore delle costruzioni denota un apprezzabile recupero rispetto alla stagnazione degli anni Novanta, soprattutto nella seconda metà del prossimo decennio: in Piemonte sembra connotarsi per una dinamica meno sostenuta e concentrata nella parte finale del prossimo decennio.

Secondo le proiezioni il tasso di disoccupazione in Italia si ridurrebbe considerevolmente, passando dal 10,6% nella media del periodo 1996-2000 al 7,6% del periodo 2006-2010: in Piemonte dall'8,2% nella prima metà degli anni Novanta, le proiezioni indicano un 6,4% per la media del periodo 2001-2005, un 5,6% per il periodo 2006-2010. La riduzione della disoccupazione è decisamente maggiore di quanto sia a livello nazionale ma inferiore a quanto indicato dalle proiezioni sia per il Nord-Est sia per il Nord-Ovest.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli scenari relativi all'assetto ed all'andamento del quadro economico globale saranno determinati sia dall'evoluzione dei processi di globalizzazione sia dalla possibilità che l'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione cambino il modo di funzionamento delle economie, dando impulso ad un incremento sostenuto dei livelli di produttività, alimentando così un innalzamento dei livelli della crescita economica potenziale rispetto al passato. Diverrebbero connotazioni di tale processo un aumento della competizione, un peso crescente dell'innovazione tecnologica, sociale ed organizzativa. Il modello statunitense, che si è imposto per il suo successo negli anni Novanta potrebbe essere in certo modo imitato o trovare maggior diffusione anche in Europa, innestando su un più robusto sentiero di crescita l'economia del continente, segnata da anni di politiche restrittive. In realtà è questione ancora dibattuta se le nuove tecnologie siano in grado di garantire le promesse annunciate, e gli squilibri, generati anche dai processi di globalizzazione, sia su scala mondiale che locale, potrebbero divenire insostenibili, innescando così un orientamento al loro rifiuto oppure, alternativamente, una maggior volontà e capacità di costruire meccanismi in grado di consentirne un loro più attento governo.

L'esperienza del passato mette in evidenza come, nella tensione fra dinamiche di convergenza e fenomeni polarizzanti, lo spontaneo procedere dell'economia non assicuri che siano le prime a prevalere, e come nel nuovo contesto tendano a diminuire i margini per le politiche economiche discrezionali, tagliate sui bisogni di singoli Paesi o regioni.

In effetti, oltre all'evoluzione del quadro globale le economie regionali sono ormai sottoposte al nuovo regime di cambio, che introduce condizionamenti tali da poter generare cambiamenti nelle specializzazioni e nelle opportunità delle singole regioni. Si potrà accentuare la competizione da parte di Paesi emergenti che, in particolare, in seguito all'allargamento dell'Unione, potrà mettere in crisi radicate specializzazioni, in regioni come il Piemonte, che basano la propria economia su un consistente contributo della domanda esterna.

Ma lo sviluppo che ha caratterizzato la regione nel passato potrebbe incontrare limiti anche al suo interno per l'assottigliamento di talune risorse, soprattutto quelle umane. L'esito di tali trasformazioni dipende dalla capacità di valorizzare e ricollocare con successo il proprio potenziale competitivo lungo la catena del valore, contando sulla qualificazione dei principali fattori inamovibili, quali, oltre alle infrastrutture necessarie allo sviluppo, il capitale umano specifico di un territorio, l'innovazione tecnologica che matura e si trasmette all'interno del sistema produttivo locale, il tessuto istituzionale e relazionale che lo caratterizzano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ABRAHAM F. (1996), *Regional adjustment and wage flexibility in the European Union*, Regional Sciences & Urban Economics, Vol. 26, n. 1.

ANGELINI E. C., FARINA F. (1999), *Convergenza fra nazioni e divergenza fra regioni nell'Unione Europea: una analisi dei divari 1981-1996*, Convegno su 'Globalizzazione e sviluppo regionale', CNR-Dipartimento di Economia Università di Perugia, Perugia.

BARRO J. R., SALA-I-MARTIN X. (1991), *Convergence across States and Regions*, Brookings Papers on Economic Activity, 1.

BEGG, D. HODSON (2000), *Regional Adjustment Mechanisms under Emu*, in Tijdschrift voor economische en sociale geografie, Vol. 91 n. 1.

BLANCHARD O. J., KATZ L. F. (1992), *Regional Evolutions*, Brookings Papers on Economic Activity, 1.

BLANCHARD O., WOLFERS J. (1999), *The Role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: The Aggregate Evidence*, paper non pubblicato, MIT, marzo.

BOTTAZZI L., PERI G. (1999), *Innovation, demand and knowledge spillovers: theory and evidence from European regions*, Convegno su 'Globalizzazione e sviluppo regionale', CNR-Dipartimento di Economia Università di Perugia, Perugia.

BUGAMELLI M. (1999), *Il modello di specializzazione internazionale dell'area dell'Euro e dei principali Paesi europei: effetti dell'integrazione e convergenza*, Banca d'Italia.

CIPOLLONE P. (1999), *I vantaggi comparati dell'Italia*, in Rivista di Politica Economica, giugno.

CROCI A. E., FARINA F. (1999), *Convergenza fra nazioni e divergenza fra regioni nell'Unione Europea: un'analisi dei divari 1981-1996*. Paper presentato al Convegno CNR-Dipartimento di Economia di Perugia, 'Globalizzazione e sviluppo regionale', Perugia.

ESPING-ANDERSEN G., *La deregolazione crea occupazione? Europa e Stati Uniti a confronto*, in Stato e Mercato, 2/99, Il Mulino, Bologna.

GORDON R. J. (2000), *Does the 'New Economy' Measure up to the Great Inventions of the Past?*, May, mimeo.

GORDON R. J. (1999), *Has the 'New Economy' Rendered the Productivity Slowdown Obsolete?*, June, mimeo.

GUIO L., KASHYAP A. K., PANETTA F., TERLIZZESE D. (2000), *Will a common European Monetary Policy have Symmetric Effects?*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 384, ottobre.

IMF (2000) Staff Country report n. 00/82, Italy: Selected Issues, July, Washington.

KALDOR N. (1981), *The role of increasing returns, technical progress and cumulative causation in the theory of international trade and economic growth*, in Economie Appliquée, Vol. XXXIV, n. 4.

LITAN R. E. (2000), *Trade Policy. What next?*, The Brookings Review, Vol. 18, n. 4.

2 - IL CONTESTO ECONOMICO - Riferimenti bibliografici

MAJOCCHI A. (2000), *Le scelte di Maastricht e il futuro dell'Unione economica e monetaria*, in *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2000: a cura di L. Bernardi, Il Mulino, Bologna.

OECD (2000) *Economic Outlook*, n. 68, December.

PINI P. (1993), *Crescita economica, cambiamento tecnologico e occupazione: evidenza empirica di un modello di crescita cumulativa a causazione esterna*, in 'L'industria', n. 4.

PROMETEIA (2001), *Scenari Regionali*, maggio, Bologna.

SCARPETTA S., BASSANINI A., PILAT D., SCHREYER P. (2000), *Economic Growth in the Oecd Area: Recent Trends at the Aggregate and Sectoral Level*, *Economic Department Working Papers* n. 248, June.

Ire scenari

→ L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE

ire scenari

L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE

Maria Cristina Migliore

A differenza di altri fenomeni sociali, le dinamiche demografiche di una popolazione hanno bisogno – per essere comprese – di essere valutate all'interno di un ampio orizzonte temporale, sia volgendo lo sguardo al passato sia al futuro. In un'epoca in cui i processi economici – con le loro tipiche dinamiche congiunturali – paiono dominanti, i tempi sembrano accelerarsi e la corsa competitiva tra i Paesi farsi frenetica per conquistare nuove frontiere tecnologiche, le onde lunghe della demografia che giungono da un lontano passato e gli eventi demografici di oggi che si proietteranno in avanti per molti decenni non paiono ricevere tutta l'attenzione di cui meriterebbero. **La fretta di trovare una soluzione repentina ai problemi emergenti demografici fa spesso sottovalutare i numerosi meccanismi caratterizzanti l'evoluzione della popolazione, stratificati per numerose variabili, e semplificare i processi connessi.** Le riflessioni proposte sono quindi dirette ad evidenziare diversi aspetti delle trasformazioni in atto spesso trascurati e mostrare che gli interventi necessari sono molteplici e trasversali ai diversi settori in cui la società è organizzata. Una strategia di *mainstreaming* può essere adeguata anche nel caso delle problematiche suscitate dall'attuale situazione demografica piemontese ed italiana.

Si presentano due scenari quantitativi, uno tendenziale ed uno in assenza di migrazioni, ed elementi di scenario qualitativi per la costruzione di altri tipi di prospettive future. La quantificazione di altri tipi di scenari (forte immigrazione e/o elevata natalità) saranno oggetto di prove di simulazione nei prossimi mesi. Si accennano intanto i risultati di simulazioni elaborate dall'ONU per l'Italia nel suo complesso.

1. UNO SGUARDO ALLA STORIA PER CAPIRE LE CARATTERISTICHE STRUTTURALI DELLA DEMOGRAFIA PIEMONTESE DI OGGI

La situazione demografica piemontese attuale è il risultato degli eventi vissuti dalla popolazione indietro nel tempo, risalenti fino ad oltre un secolo fa. I livelli di natalità, di mortalità e di migratorietà dall'inizio del secolo fino ad oggi hanno disegnato il profilo della piramide di età. Ma non solo. Le modificazioni dell'intensità di quegli eventi hanno determinato la dimensione delle cento ed oltre coorti oggi facenti parte della popolazione, lungo tutta la loro vita. Il transitare di queste coorti di dimensioni diverse nelle successive fasi della vita produce variazioni di popolazione nelle classi di età a volte controintuitive. Su questo tipo di dinamiche si tornerà, ma per chiarire la questione basti per il momento l'esempio della coorte dei nati negli anni della Prima Guerra Mondiale, che oggi si avvicina ai novant'anni di età. Questa coorte, ridotta rispetto a quelle nate in precedenza, darà luogo ad una diminuzione di novantenni, in un'epoca in cui si tende a pensare che la popolazione anziana non possa che aumentare.

Prima di esaminare in dettaglio gli eventi del passato che hanno lasciato un'impronta nel profilo della struttura per età della popolazione piemontese, è necessario richiamare la tendenza di fondo entro la quale quegli eventi si sono iscritti.

Come in tutte le aree dei Paesi sviluppati occidentali, anche in Piemonte ha avuto luogo la transizione demografica da livelli di mortalità e natalità elevati a livelli bassi, con la particolarità di avere avuto inizio rispetto al resto d'Italia con una certa precocità. Alcune zone del Piemonte sono state infatti le prime del Paese a mostrare un declino della fecondità. La precocità del Piemonte ha fatto sì che fosse la prima regione italiana a registrare incrementi naturali bassissimi nella prima metà del Novecento. Nel 1951 il Piemonte ha raggiunto un decremento naturale mai raggiunto prima da altre regioni italiane dal 1861 (Gili Borghet, 1978, p. 10).

Il trend negativo della dinamica naturale è stato interrotto per una quindicina d'anni dall'immigrazione di massa degli anni '50-'60.

L'immissione rapida e concentrata di centinaia di migliaia di persone ha provocato sia un potenziamento del baby-boom di quegli anni sia un aumento demografico delle coorti giovanili di quel periodo. Non sono disponibili dati sul profilo di età degli immigrati di quegli anni, ma con un buon margine di sicurezza si può ritenere che fossero in gran parte ventenni, in particolare tra i 20 e 25 anni. Così soprattutto le coorti nate tra il 1930 e i primi anni '50, rimpolpate da altra popolazione, hanno successivamente attraversato le diverse fasi della vita più numerose rispetto alla partenza.

Passata l'ondata migratoria e moderatosi l'impetuoso sviluppo economico degli anni '60, i flussi migratori si sono ridotti a livelli bassissimi e nella prima metà degli anni '80 hanno registrato saldi negativi intensi. Questa forte discontinuità nell'andamento dei flussi migratori ha avuto un peso – come si vedrà tra breve – nel disegnare la struttura per età della popolazione piemontese.

Negli anni 1975-'87 anche la dinamica naturale rallenta e la natalità tornò a diminuire in modo significativo.

Oggi si registra una stazionarietà delle nascite, a livelli comunque inferiori a quelli degli anni '50 (nel 1951 si ebbero circa 39mila nascite, nel 1999 circa 34mila). Il numero medio di figli per donna è al livello di 1,05 (1996). Altre cinque regioni italiane conoscono valori inferiori. Si tratta – in ordine decrescente – di Liguria, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Emilia-Romagna e Sardegna. Il valore medio dell'Italia è di 1,2 figli per donna e per l'Unione Europea di 1,44 (stima del 1996).

Si ritornerà più avanti su queste diverse fasi storiche dell'evoluzione della popolazione piemontese per spiegare le trasformazioni della struttura per età di questi anni e dei prossimi quindici anni. A questo fine è necessario riprendere il riferimento accennato più sopra alla Prima Guerra Mondiale, e alle ferite inferte alla struttura per età della popolazione. Essa ha causato un elevato numero di morti (per il 1918 le statistiche riportano quasi 100mila morti) e un calo repentino delle nascite, risalite poi ad un livello elevato nel triennio 1920-'22 (Gili Borghet, 1978, p. 8). La Seconda Guerra Mondiale ha prodotto lo stesso tipo di effetti demografici, con minore intensità. Ancora oggi si possono osservare i vuoti lasciati nella piramide di età dai devastanti eventi bellici del Novecento.

Negli ultimi 150 anni, in modo parallelo al calo della fecondità, diminuiva la mortalità per effetto dell'aumento delle speranze di vita. Fino a quando i guadagni si sono avuti principalmente nelle età infantili, questo processo ha provocato il ringiovanimento della popolazione (in quanto si tratta di guadagni per le età al di sotto dell'età media della popolazione). Negli ultimi decenni gli incrementi delle speranze di vita si registrano nelle età più anziane, fenomeno che innalza l'età media della popolazione e il suo invecchiamento (guadagni al di sopra dell'età media della popolazione). Di recente si è persino notata una inversione di tendenza tra i giovani maschi. Per essi sono infatti in leggero aumento le probabilità di morte, per cause quali incidenti stradali, overdose e AIDS. Si tratta di un fattore che incide positivamente – seppure di poco in termini demografici – sull'invecchiamento.

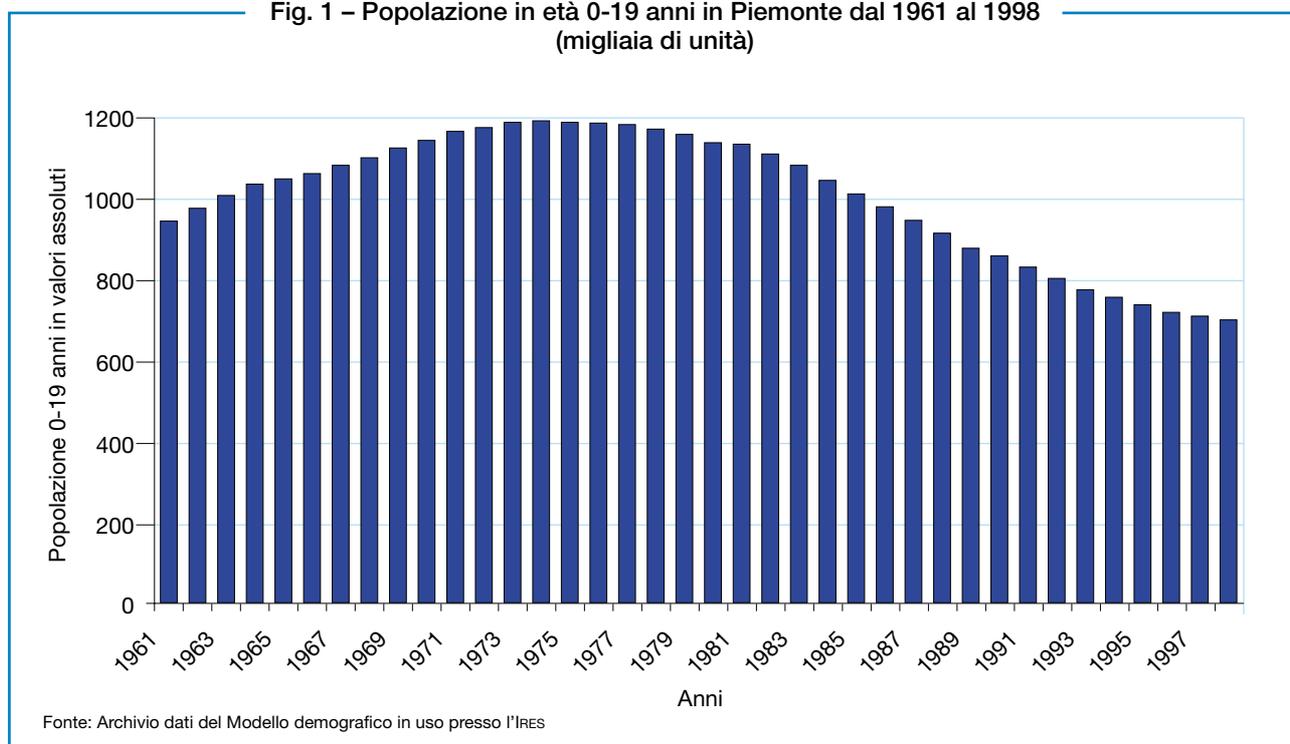
Negli anni 1992-'94 le speranze di vita alla nascita degli uomini erano 73,7 anni, quelle delle donne 79,3 anni (Osservatorio Epidemiologico, *La mortalità in Piemonte negli anni 1992-'94*, p. 12).

2. LE TENDENZE IN ATTO

Il declino delle nascite di lungo periodo, con fasi più o meno intense e brevi interruzioni, l'aumento delle speranze di vita, con guadagni prima nelle età giovani ed ora in quelle anziane, e i flussi migratori, anch'essi con fasi alterne di intensità di segno opposto hanno disegnato il profilo dell'attuale struttura per età della popolazione piemontese e determinato gran parte delle trasformazioni future.

Il Piemonte è tra le regioni italiane più invecchiate. La popolazione giovanile è molto ridotta a causa dell'intensa denatalità subita dalla metà degli anni '70 fino alla fine degli anni '80.

Fig. 1 – Popolazione in età 0-19 anni in Piemonte dal 1961 al 1998 (migliaia di unità)



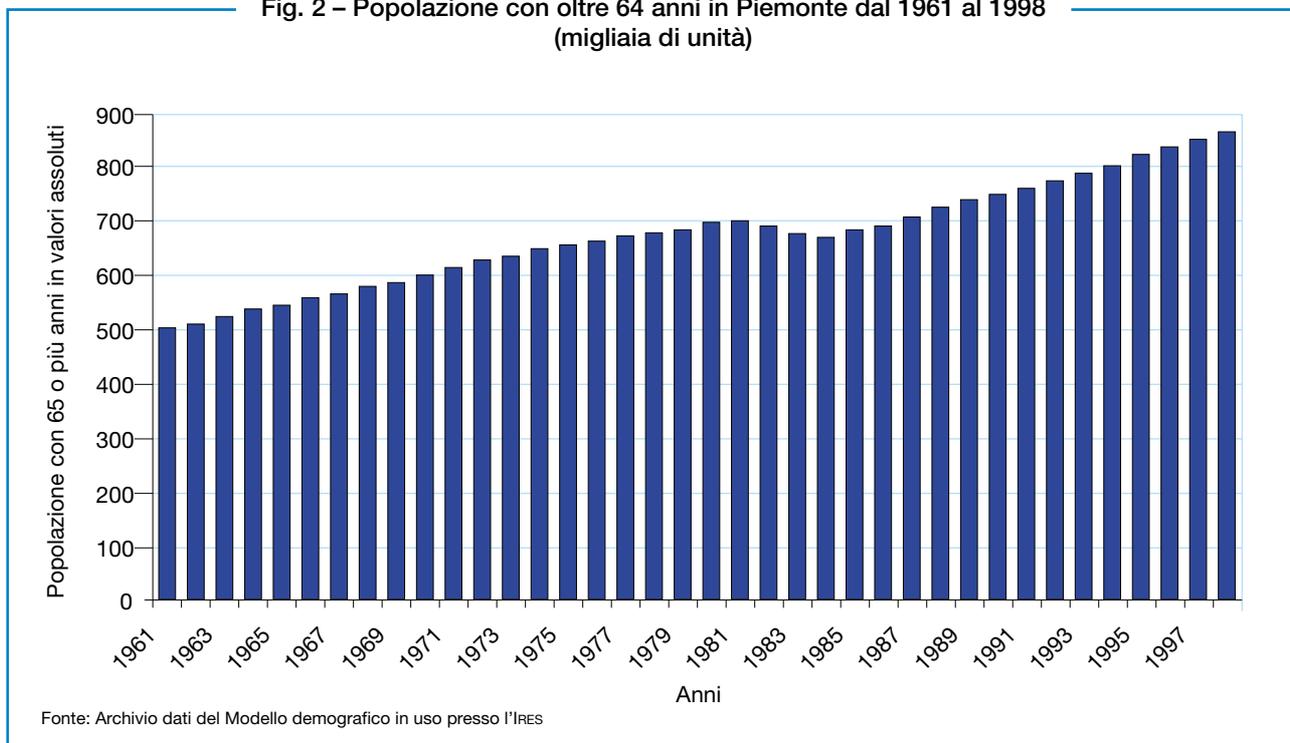
Si è raggiunto l'apice di espansione della popolazione in età 0-19 anni nel 1974, dopo di che ha avuto inizio un intenso declino, pari al 2,7% medio annuo negli anni Ottanta e al 2,2% medio annuo negli anni Novanta. Dal 1981 al 1998 sono state perse circa 430mila risorse umane giovani. In termini percentuali nel 1981 la popolazione di 0-19 anni costituiva il 25,2% del totale, nel 1998 solo il 16,3%. Dietro questo straordinario calo, si nasconde una composizione interna per età diversa nei due periodi. Negli anni '80 erano diminuite in misura intensa le età inferiori ai 14 anni. Negli anni '90 è diminuita la popolazione di età superiore ai 10 anni.

Nel 1999 solo altre quattro regioni avevano una quota di giovani (0-19 anni) inferiore al Piemonte (IRES, *Piemonte economico sociale 1999*, p. 101). **Rispetto alle regioni dell'Unione Europea il Piemonte detiene la percentuale più bassa di giovani sul totale di popolazione, in modo simile alle regioni italiane appena citate, unici casi nel contesto dell'Unione.**

Si accompagna alla ridotta presenza di giovani, l'ampia percentuale di anziani, dovuta sia ai guadagni nelle speranze di vita sia alla riduzione della fecondità iniziata ben oltre un secolo fa. Un quinto della popolazione ha più di 64 anni.

Negli anni '80 la popolazione anziana di età superiore ai 64 anni si è accresciuta ad un ritmo dello 0,8% medio annuo. Negli anni '90 si è invece osservato un forte incremento di anziani pari al 2,1% medio annuo. Il principale fattore di questa discontinuità nel trend della popolazione anziana è il "gioco" di sostituzione di coorti di dimensioni diverse, dovute sia a condizioni di partenza (livelli di natalità del periodo in cui si sono formate) sia ad eventi intervenuti nel percorso di vita (guerre e migrazioni). Gli sbalzi sono in particolare spiegati dal passaggio della coorte ridotta nata nel 1915-'18. Nel complesso tra il 1981 e il 1998 gli anziani ultra 64enni sono aumentati di 163mila unità circa, e la quota percentuale sul totale di popolazione da 15,6% a 20,1%.

Fig. 2 – Popolazione con oltre 64 anni in Piemonte dal 1961 al 1998 (migliaia di unità)



Buona parte dell'incremento del numero di anziani negli anni '90 è dovuto agli ultra 85enni, un aumento significativo non solo in termini numerici, ma per l'impatto sociale. Tra gli anziani più giovani sono stati in fortissima crescita i 70-74enni. Tale aumento è stato generato dal fatto che all'inizio degli anni '90 si collocavano in questa classe di età le coorti ridotte nate negli anni della Prima Guerra Mondiale, sostituite progressivamente da coorti nate negli anni successivi caratterizzati da natalità più elevata. Meno visibile, ma comunque significativo, è l'incremento di 65-69enni, corrispondente all'ingresso nella terza età delle coorti nate negli anni '30 e ampliate con l'immigrazione di massa degli anni '50 e '60. A questo afflusso nelle età non attive, corrisponde una diminuzione di popolazione nelle età attive, dovuto sia alla denatalità sia alla interruzione dell'afflusso migratorio negli anni '70, determinando una discontinuità con il passato. Quest'ultimo è **un meccanismo poco conosciuto e considerato: intense migrazioni concentrate in un periodo e in alcune coorti, a cui non seguono altre migrazioni, producono 30-40 anni dopo un aumento temporaneo di persone anziane**. È quanto sta appunto succedendo al Piemonte, in modo probabilmente più accentuato rispetto ad altre regioni che hanno avuto maggiore continuità di flussi migratori.

Quanto a quota di popolazione di 65 anni e più, altre sette regioni superano il Piemonte: nell'ordine Molise, Friuli-Venezia Giulia, Marche, Toscana, Emilia-Romagna, Umbria e Liguria.

Oggi il Piemonte si contraddistingue dalle altre regioni per una ancora consistente quota di popolazione in età lavorativa, ma proprio in questi anni la regione sta perdendo punti nella graduatoria nazionale. Nel 1996 era la quarta regione in Italia per peso delle età centrali (20-64 anni), all'inizio del 1999 era scesa alla settima posizione. Questo elemento di debolezza del Piemonte emerge anche in confronto con altre regioni del Nord, quali Lombardia, Veneto e Trentino-Alto Adige. Il minore invecchiamento della popolazione della Lombardia è dovuto a livelli di fecondità che almeno negli ultimi 40 anni si sono mantenuti costantemente più elevati di quelli piemontesi. Altro fattore che ha rallentato l'invecchiamento lombardo è dovuto a flussi migratori che si sono

3 – L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE - Le tendenze in atto

mantenuti costanti dagli anni '50 ad oggi e con un profilo di età degli immigrati più favorevole al ringiovanimento della popolazione rispetto a quello dei flussi migratori del Piemonte.

Tra il 1991 e il 1998 la fascia di età centrale 20-64 anni è diminuita lievemente, ed è invecchiata. L'età media in questo gruppo di popolazione è passata da 41,5 nel 1991, a 42 anni nel 1995, a 42,3 nel 1998.

Il lento ma continuo invecchiamento della popolazione piemontese – neppure arrestato dalle migrazioni di massa degli anni '60, ma anzi in qualche modo favorito – non pare ricevere un contributo significativo neanche dalle migrazioni attuali, in particolare se comparate con quelle proprie di altre regioni italiane. Il Piemonte si caratterizza per una modesta capacità di trattenimento di certi gruppi di popolazione. In realtà **la regione pare avere una importante capacità attrattiva di giovani. Poi però mostra elevati tassi di emigrazione di giovani. Difficile dire chi va e chi viene, e chi alla fine resta.** Si sa che molti laureati si trasferiscono altrove fuori regione, ma quasi altrettanti vengono a vivere in Piemonte, dando luogo ad un saldo positivo non elevato. Succede press'a poco la stessa cosa per i diplomati e gli altri titoli di studio. La regione perde invece persone senza titolo di studio.

Sembra poi che il Piemonte abbia tassi di ingresso di ultrasettantacinquenni maggiori di quelli in uscita, risultando così una regione che attrae e trattiene anziani.

Alla fine, da un punto di vista complessivo, il saldo migratorio è molto modesto, se comparato con le altre regioni del Centro-Nord.

Questo elevato interscambio vale però solo per i flussi con le altre regioni. Il Piemonte ha un comportamento diverso rispetto ai movimenti con l'estero. In questo caso i giovani arrivano e si fermano, e non vi sono movimenti in uscita di altri giovani per l'estero.

Come già evidenziato in uno studio sui movimenti migratori piemontesi fino al 1992, vi è ragione di sostenere che ancora oggi i movimenti migratori del Piemonte non favoriscano un ringiovanimento della popolazione simile a quanto avviene in altre regioni.

Il fatto che molti giovani vengano in Piemonte, ma altrettanti si spostino fuori regione potrebbe trovare spiegazione nelle dinamiche del mercato del lavoro, approfondite in altra parte della Relazione.

Il Piemonte appare dunque invecchiare da più punti di vista: non solo aumentano gli anziani, ma diminuiscono i giovani. A queste dinamiche si aggiunge un movimento migratorio dallo scarso effetto di ringiovanimento.

3. LE TENDENZE NEL PROSSIMO FUTURO

La quantificazione delle trasformazioni della struttura per età nel prossimo futuro è in parte certa, dal momento che gran parte della popolazione dei prossimi 10-15 anni è già nata e già risiede in Piemonte. L'incertezza nel breve e medio periodo deriva dalla componente migratoria, il cui andamento dipende da una serie elevata di fattori, che si possono combinare in vario modo e dare luogo a tipi diversi di scenario. Sul fronte delle immigrazioni occorre distinguere i flussi dalle altre regioni italiane e quelli dall'estero. Gli arrivi dal resto d'Italia paiono ridursi ancora e scendere a livelli trascurabili. I flussi dall'estero rappresentano invece i tre quarti del totale dei flussi e sembrano concentrarsi nelle classi di età giovanili, in modo particolare per il Piemonte. Difficile prevedere se questa peculiarità sarà propria anche degli anni a venire o se modificazioni nella tipologia dei motivi di emigrazione dai Paesi di origine potrà cambiare di conseguenza il profilo di età degli arrivi (si pensi tipicamente ai ricongiungimenti che diventano numerosi in una seconda fase delle immigrazioni dall'estero). Così come è complesso prevedere una ripresa dei flussi dalle altre regioni italiane. Sia per le immigrazioni

dall'estero sia per quelle dall'interno del Paese dipenderanno in gran parte dalle politiche che si attueranno e dall'orientamento della classe imprenditoriale. Le politiche nazionali ed europee potranno svolgere un ruolo nel continuare a contenere e controllare gli arrivi in Italia. La composizione per età dei flussi dipenderà dalle politiche di accoglienza dei familiari. Potrà avere un peso anche il tipo di sviluppo economico dell'Italia nei prossimi anni. L'Italia sembra in difficoltà nel mantenere la competitività con gli altri Paesi economicamente più avanzati. Se il sistema economico italiano continuerà a perdere posizioni competitive potrebbe scivolare su livelli di concorrenza con i settori produttivi di Paesi in via di sviluppo. In questo caso la forza lavoro straniera potrebbe rappresentare una risorsa attraente e di ampia richiesta. Se invece riuscisse a guadagnare terreno sul

Difficile prevedere il livello e la tipologia dei flussi migratori. Occorre considerare numerosi fattori

piano della divisione internazionale del lavoro tra i Paesi più sviluppati, allora la domanda di forza lavoro straniera potrebbe essere in quantità e qualità diversa, un tipo di bisogno per cui già oggi Francia, Gran Bretagna e Germania si organizzano per soddisfare (The Economist, 11-18 Agosto 2000).

Si vedano ora più in dettaglio gli elementi di scenario dapprima per le immigrazioni e successivamente per le emigrazioni.

In questi ultimi anni (1992-'99) il Piemonte ha registrato una tendenza netta alla crescita del flusso di iscrizioni. Lo stesso si può dire per il livello nazionale. Per quanto riguarda l'Unione Europea si dispone solo di informazioni relative al saldo migratorio il quale si presenta – dopo un picco nel 1992 – in netta diminuzione.

A livello di interventi politici e di coordinamento tra i Paesi, è evidente un orientamento alla selezione degli arrivi ed una sempre maggiore consapevolezza della necessità di contrastare la speculazione delle organizzazioni criminali nei movimenti delle persone. Uno scenario probabile potrebbe quindi essere rappresentato dal tentativo di controllare maggiormente la composizione socioeconomica dei flussi.

I governi di numerosi Paesi stanno programmando l'apertura delle frontiere ad immigrati con *skill* tecnologici per sostenere la crescita della *new economy*. Ciò sta avvenendo in molte parti del Mondo. In Asia il Giappone – tradizionalmente chiuso agli ingressi di stranieri – sta discutendo l'apertura a contingenti di immigrati per far fronte al calo della popolazione e alla domanda di lavoro originata dalla diffusione dell'innovazione tecnologica. In Europa parecchi Paesi (Gran Bretagna, Germania e Francia) progettano politiche per attrarre immigrati qualificati. In America gli Stati Uniti da lungo tempo hanno un ruolo di *brain-draining* rispetto alle altre aree del Mondo. È dunque probabile che in un prossimo futuro si accresca la competitività per attrarre una tipologia di immigrati contesa in tutti i continenti. Occorre valutare le opportunità di cui dispone l'Italia per accaparrarsi una quota del capitale umano disponibile a livello mondiale. Ad una prima analisi esse non sembrano elevate, data la lingua e la ricchezza disponibile inferiore a quella di altri Paesi.

L'immigrazione attuale e immediatamente futura è però composta soprattutto di altri tipi di immigrati, spesso rifugiati politici, in fuga da Paesi in cui i diritti umani non sono rispettati, oppure persone con basse qualifiche in cerca di lavoro oppure da familiari di stranieri già immigrati, spesso in età non attive o non interessati al lavoro di mercato. Per quanto riguarda i rifugiati, il loro numero è soggetto a vicende politiche di Paesi instabili difficili da prevedere.

La dinamica della componente dei lavoratori poco qualificati in cerca di lavoro in fuga da Paesi poveri dipende non solo da auspicabili miglioramenti delle situazioni socioeconomiche delle nazioni di origine, ma anche dall'evoluzione economica di Paesi vicini, ieri in gravi difficoltà ma che oggi presentano invece segnali di sviluppo economico. Si tratta di Paesi la cui collocazione geografica e culturale potrebbe favorire un parziale dirottamento di flussi oggi intercontinentali e diretti verso il Nord del Mondo, che in un prossimo futuro potrebbero orientarsi verso destinazioni intracontinentali, interne al Sud del Mondo.

Vi sono poi Paesi come il Sud Africa che da lungo tempo attirano flussi di lavoratori non qualificati da aree dello stesso continente e che si stanno orientando ad accrescere la quantità di immigrazione anche qualificata (The Economist, 2-8 settembre 2000).

3 – L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE - Le tendenze del prossimo futuro

La quota e la composizione dei flussi migratori che si dirigeranno verso l'Italia dipenderà quindi anche dall'evoluzione economica e politica di questi Paesi. Il rischio è che l'Italia non sia in grado di competere adeguatamente con quei Paesi che intendono attrarre anch'essi immigrazione qualificata e che finisca per ricevere una tipologia di migranti tra le meno adeguate a sostenere uno sviluppo economico avanzato. Comunque una parte di questa immigrazione è utile a soddisfare la domanda dei settori agricolo, edile, assistenziale e di servizi alla persona in generale, a cui gli italiani non rispondono in misura sufficiente.

Rimane da indicare quali potrebbero essere i livelli tendenziali complessivi delle immigrazioni per il prossimo futuro. Dai recenti andamenti la tendenza – si è detto più sopra – sembra essere ad una crescita. Le politiche di contenimento dei flussi meno qualificati potrebbero però accentuarsi, e con ciò dare origine ad una diminuzione delle immigrazioni. Nelle previsioni demografiche proposte più oltre si è scelto lo scenario di stabilità delle immigrazioni, come ipotesi più prudente.

Il flusso delle emigrazioni è spesso trascurato, pur avendo un peso importante, in particolare per il Piemonte, come si è visto poc'anzi. In questi anni potrebbe verificarsi un fenomeno di un certo interesse. Come si è detto, il Piemonte ha un tasso di emigrazione elevato, in particolare tra i giovani. Tale maggiore propensione dei giovani piemontesi ad emigrare potrebbe essere dovuta a difficoltà di inserimento lavorativo.

In questi anni sta però avvenendo qualcosa di inedito: le classi giovanili stanno diminuendo in notevole misura in quanto formate dalle coorti nate nella seconda metà degli anni '70 e negli anni '80, più ridotte di quelle nate in precedenza. Il fatto di essere meno numerose dovrebbe favorire l'ingresso sul mercato del lavoro. **Questi due fattori, uno più prettamente demografico (diminuzione dei contingenti giovanili), l'altro di tipo socio-economico (maggiori possibilità di inserimento nel lavoro) dovrebbero produrre una diminuzione delle emigrazioni. Come si è visto più sopra, le immigrazioni potrebbero invece rimanere stabili. I due flussi combinati potrebbero dare luogo ad un saldo migratorio crescente nelle classi giovanili.**

Per quanto riguarda le emigrazioni dalle classi di età non giovanili, il Piemonte presenta pure una maggiore incidenza di emigrati nelle classi tra i 40 e 64 anni di età rispetto ad altre regioni del Nord quali Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Solo la Liguria mostra incidenze maggiori. Lo stesso tipo di riflessione fatta con riferimento ai giovani, può essere applicata alle persone nelle età di mezzo e agli anziani. In queste fasce di età transiteranno nei prossimi anni coorti numerose e pertanto in generale ci si può attendere un aumento di cancellazioni. Poiché le iscrizioni sono state ipotizzate costanti, il saldo si presenterà in diminuzione.

Rimane da segnalare una particolarità piemontese inattesa, già ricordata più sopra. Il tasso di iscrizione nelle classi anziane è molto elevato. Questo fenomeno fa sì che il saldo migratorio nelle classi di età anziane piemontesi sia significativamente più alto rispetto ad altre regioni. Si tratta di un altro elemento che mostra come le migrazioni possono anche essere favorevoli all'invecchiamento della popolazione.

Nel breve e medio periodo l'andamento della fecondità ha un modesto impatto sulle trasformazioni complessive della struttura per età. Può esservi un effetto sulle dimensioni delle classi di età infantili e del primo ciclo scolastico. È noto che la propensione a fare figli delle coppie piemontesi è bassa. In questi ultimi anni l'aumento della presenza di coppie giovani ed originarie di Paesi ad elevati modelli riproduttivi ha prodotto un leggero aumento di nascite. È tuttavia piuttosto improbabile che tale fenomeno abbia significative ripercussioni sui livelli di fecondità piemontesi. La quota di popolazione straniera è complessivamente bassa (nel 1999 era pari al 2,2%), anche se di età media inferiore a quella autoctona e, grazie a questa caratteristica, con un tasso di natalità che è quasi tre volte tanto quello piemontese.

Una popolazione con un tasso di fecondità basso come quello piemontese, in assenza di migrazioni, dà luogo nel lungo periodo ad una popolazione in forte declino (tendente a decrementi oltre -1% all'anno) e con una struttura per età molto invecchiata. Nel breve volgere di pochi decenni, anche in presenza di flussi migratori moderati, il Piemonte potrebbe passare da un anziano ogni 3 adulti in età attiva di oggi agli oltre 2 anziani

ogni 3 adulti in età attiva nel 2050 (previsioni ISTAT), vale a dire più che un raddoppio del peso demografico degli anziani sulla popolazione in età lavorativa. La letteratura mostra che solo flussi migratori di entità molto elevata, al di là di ogni realistica possibilità di inserimento senza rischi di destabilizzazione del sistema socioeconomico e politico, possono modificare in modo significativo i parametri di una popolazione sì fatta (vedi più oltre).

Il futuro dei comportamenti riproduttivi dei piemontesi, autoctoni e non, non è facilmente prevedibile. Per poter sviluppare previsioni in merito occorrerebbe conoscere in modo approfondito le ragioni della denatalità piemontese e, più in generale, italiana. Le ipotesi esplicative sono numerose. Si va dalle difficoltà di inserimento nella vita adulta dei giovani alle carenze di servizi e agevolazioni per le famiglie con figli. Ma vi è anche chi mette l'accento sul valore che i figli hanno per gli italiani e quanto questo renda più difficile per i genitori italiani convivere con le incertezze e le difficoltà economiche e organizzative e con gli stili di vita italiani. Non occorre inoltre scordare che le donne italiane lavorano una quantità di ore ben superiore a quelle lavorate mediamente dalle altre donne europee. Molto spesso negli altri Paesi dell'Unione Europea una quota rilevante di donne lavora part-time, la divisione tradizionale dei ruoli di genere è meno accentuata e gli standard di cura meno impegnativi di quelli italiani. Possibili modificazioni in futuro della fecondità piemontese stanno in eventuali cambiamenti di valore e di comportamento nelle giovani generazioni così come in una maggiore flessibilità dell'organizzazione del lavoro, in grado di conciliarsi con le responsabilità familiari dei lavoratori. Ma al momento non vi sono elementi per ritenere che qualcosa possa variare in misura significativa. Sono state promulgate nuove leggi in tema di permessi lavorativi per genitori e di servizi per l'infanzia. Vi sono nuove disposizioni fiscali più favorevoli alle famiglie con figli. Inoltre i giovani padri partecipano più di un tempo alla cura dei figli. Sarà sufficiente tutto questo per ridurre in modo rilevante le fatiche delle giovani madri? Gli interventi a favore della famiglia con figli devono trovare applicazione e un'ampia diffusione per avere un impatto significativo sulla propensione a fare figli.

Un *flash* sulle recenti tendenze mostra che nel recente passato ha fatto meno figli. Le giovani generazioni di donne fino ai 27 anni di età hanno continuato a diminuire il numero di figli avuti anche negli anni '90, in corrispondenza con il progressivo innalzarsi dell'età al matrimonio. Difficile credere che il comportamento delle ventenni si modifichi in modo rilevante nel breve e medio periodo. L'ipotesi più probabile è quella che il declino continui, seppure ad un ritmo molto inferiore. Nel medio lungo periodo è invece possibile ipotizzare una inversione di tendenza.

Dai trent'anni in su si notano importanti incrementi, che nel caso delle 38enni ed oltre riportano i valori a quelli osservati a metà anni '70. In quegli anni si trattava spesso di nascite di ordine elevato (dal secondogenito in su), oggi invece le donne di questa età partoriscono principalmente primogeniti e secondogeniti. Nei primi anni '90 gli aumenti di fecondità nelle età dai 30 anni ai 37 non sono stati sufficienti a compensare il **declino di fecondità** delle donne di età più giovane e il numero medio di figli per donna complessivo diminuiva. **Tale trend di diminuzione si è poi arrestato a partire dal 1995, invertendo la tendenza e mostrando piccoli incrementi. Ancora non è chiaro a carico di quali gruppi di donne è dovuta tale piccola crescita di fecondità. Ad ogni modo è possibile che nei prossimi anni si assista ad una ripresa della fecondità.** Non è tuttavia scontato che tale ripresa sia sufficiente a mantenere stabili le nascite, dal momento che il numero di potenziali madri sarà in diminuzione a causa dell'ingresso in età fertile di coorti di giovani donne nate nel periodo dell'intensa denatalità.

Per quanto riguarda le speranze di vita, si ritiene che la crescita possa proseguire ad un ritmo simile a quello osservato negli ultimi anni. Convergono su questa ipotesi le analisi approfondite di istituti statistici di livello nazionale.

Nei prossimi paragrafi si forniscono prime stime quantitative con riferimento ad uno scenario in cui non avvengano importanti cambiamenti nei comportamenti demografici degli individui. Tali stime saranno ulteriormente affinate nei mesi a venire.

Uno scenario senza impatto delle migrazioni mostrerà il ruolo giocato dalle migrazioni nel contrastare il processo di invecchiamento della popolazione.

I RISULTATI DELLE PREVISIONI DEMOGRAFICHE IN UNO SCENARIO TENDENZIALE

In sintesi, in base alle osservazioni e riflessioni proposte in precedenza, lo scenario tendenziale è rappresentato da:

- ancora una diminuzione della fecondità, come risultato del declino rallentato della fecondità delle donne sotto i ventinove anni, non completamente compensato dalla crescita nelle età successive;
- speranze di vita in ulteriore aumento.
- iscrizioni costanti ai livelli degli anni 1996-'99; profilo di età costante;
- probabilità di cancellazioni costanti; cancellazioni in diminuzione per effetto della diminuzione dei contingenti giovanili.

Le ipotesi di fecondità e mortalità appena descritte danno luogo ad un saldo naturale in progressivo peggioramento, da circa -16mila nel 1999 a -21.000 nel 2015.

Nel periodo di proiezione esaminato i suddetti movimenti migratori danno luogo ad un saldo positivo medio annuo pari a 16mila unità circa, in crescita rispetto ad un valore medio nel periodo 1996-'99 di meno di 15mila unità.

Se nei prossimi anni le tendenze demografiche fossero quelle ipotizzate, la popolazione piemontese diminuirebbe in 15 anni di circa 34mila unità, con un ritmo in progressiva crescita. Nel primo quinquennio 2000-2005 il declino sarebbe di poco meno di 8mila unità, nell'ultimo quinquennio supererebbe le 16mila unità. Nel 2015 la popolazione scenderebbe a 4milioni253mila unità. Il ritmo del declino demografico in accelerazione è dovuto ad un saldo naturale negativo in progressivo peggioramento (da -16mila a -21mila circa), per bilanciare il quale il saldo migratorio ipotizzato si rivela in misura crescente non sufficiente (da 15mila a 17mila circa).

Tab. 1 – Popolazione per classi di età al 1° gennaio del 2000, 2005, 2010 e 2015 secondo uno scenario tendenziale. Previsioni IRES

	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
					%	%	%	%
00-19	700.501	688.114	672.305	647.382	16,3	16,1	15,7	15,2
20-44	1.552.664	1.516.894	1.465.357	1.418.612	36,2	35,4	34,3	33,4
45-64	1.166.308	1.154.823	1.180.376	1.199.074	27,2	27,0	27,6	28,2
65-74	490.706	509.008	501.947	503.355	11,4	11,9	11,8	11,8
75+	377.016	410.552	449.644	484.966	8,8	9,6	10,5	11,4
Totale	4.287.195	4.279.390	4.269.629	4.253.388	100	100	100	100

Fonte: Modello Stru.De.L.

Com'è ampiamente prevedibile la struttura per età tende all'invecchiamento, con una progressiva riduzione di peso delle classi più giovani a favore di quelle anziane. Le classi che modificano più intensamente il proprio peso sono quelle in età lavorativa in coincidenza con la prima parte della vita professionale (20-44 anni) che perde in 15 anni 3 punti percentuali e la classe degli ultra 75enni che crescono di circa 2 punti percentuali e mezzo. In valori assoluti significa una flessione di 134mila individui di 20-44 anni e un aumento di 108mila anziani ultra 75enni. Il forte calo della popolazione di 20-44 anni è dovuto al passaggio di quelle stesse coorti che negli anni '80 e '90 hanno provocato il crollo della popolazione nelle fasce di età più giovani, nate negli anni della intensa denatalità tra l'inizio degli anni '70 e la fine degli anni '80.

Tab. 2 – Variazioni quinquennali di popolazione per classi di età nel periodo 1° gennaio 2000-1° gennaio 2015 secondo uno scenario tendenziale. Previsioni IRES

	Var. % assoluta			2000/2015	Var. %	Var. %
	2000/2005	2005/2010	2010/2015		complessiva	medio annua
00-19	-12.388	-15.809	-24.923	-53.120	-7,6	-0,5
20-44	-35.771	-51.537	-46.745	-134.053	-8,6	-0,6
45-64	-11.485	25.553	18.698	32.766	2,8	0,2
65-74	18.302	-7.061	1.408	12.649	2,6	0,2
75+	33.536	39.092	35.322	107.950	28,6	1,9
Totale	-7.805	-9.762	-16.241	-33.808	-0,8	-0,05

Fonte: Modello Stru.De.L.

Quanto appena osservato mostra in modo evidente che **spesso si pone l'accento sull'invecchiamento solo considerando l'aumento degli anziani, trascurando la diminuzione degli individui più giovani, pur essendo quest'ultima molto consistente e di entità assoluta simile a quella degli anziani.** L'impatto dei due fenomeni sul sistema socioeconomico è diverso, ma in qualche modo può cumularsi in senso negativo, dal momento che la prima fascia di età è composta dalla popolazione che con la propria attività lavorativa dà un fondamentale contributo alla crescita economica del Paese, da cui dipende il benessere di tutti ed in particolare da chi non è più attivo nella sfera della produzione economica e riceve prestazioni dal sistema di welfare.

Una valutazione dettagliata delle variazioni di popolazione nelle classi di età quinquennali in corrispondenza del ciclo scolastico e formativo e poi di ingresso sul mercato del lavoro mostra andamenti a fasi alterne, spiegati dalle discontinuità nelle tendenze demografiche di questi ultimi 30anni. Si veda il dettaglio delle prime sei classi di età quinquennali.

Tab. 3 – Popolazione e variazioni quinquennali per classi di età inferiori ai 30 anni nel periodo 1° gennaio 2000 – 1° gennaio 2015 secondo uno scenario tendenziale. Previsioni IRES

	Popolazione stimata				Var. assoluta				Var. %			
	2000	2005	2010	2015	2000/2005	2005/2010	2010/2015	2000/2015	2000/2005	2005/2010	2010/2015	2000/2015
MF 00-04	170.120	160.538	149.341	141.827	-9.583	-11.197	-7.514	-28.294	-5,6	-7,0	-5,0	-16,6
MF 05-09	169.988	170.263	162.236	152.748	275	-8.026	-9.489	-17.240	0,2	-4,7	-5,8	-10,1
MF 10-14	170.605	175.264	174.811	167.724	4.659	-452	-7.088	-2.881	2,7	-0,3	-4,1	-1,7
MF 15-19	189.788	182.049	185.916	185.083	-7.739	3.867	-833	-4.705	-4,1	2,1	-0,4	-2,5
MF 20-24	251.698	227.506	220.127	222.872	-24.193	-7.379	2.745	-28.827	-9,6	-3,2	1,2	-11,5
MF 25-29	320.770	294.486	274.450	267.602	-26.284	-20.036	-6.848	-53.169	-8,2	-6,8	-2,5	-16,6

Fonte: Modello Stru.De.L.

Per quanto riguarda le prime classi di età la composizione demografica dipende dalla stima della fecondità. In queste prime elaborazioni prospettiche si è adottata un'ipotesi di declino – seppure rallentato – della fecondità, ipotesi che gli studiosi incominciano a ritenere improbabile. Pertanto tali stime vanno considerate corrispondenti ad uno scenario forse non del tutto tendenziale. Se è in corso un'inversione di tendenza nella

3 – L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE - Le tendenze del prossimo futuro

fecondità, è un fenomeno recente e non del tutto evidente e comprovato. Sono in corso simulazioni con ipotesi di fecondità stazionaria ed in leggera crescita. Nel valutare l'andamento della popolazione infantile si tenga conto che l'azione della fecondità nel determinare la dimensione della popolazione ha un effetto solo nelle classi di età evidenziate nella tabella 3 con colorazione diversa. Pertanto in tali fasce di età se l'ipotesi qui adottata di fecondità ancora in leggera diminuzione – ad un ritmo inferiore rispetto al recente passato – si realizzerà, si potrà avere un ulteriore significativo declino. Se invece la fecondità aumenterà, si potrà avere un calo più contenuto. Come già detto più sopra, la forte tendenza alla diminuzione delle nascite è dovuta al fatto che solo un consistente innalzamento nel breve periodo della fecondità compenserebbe l'effetto della diminuzione delle potenziali madri.

Il bacino di utenza per le scuole secondarie si avvia ad una stabilizzazione, rispecchiando l'andamento della natalità del periodo in cui si sono formate le coorti in transizione tra il 2000 e 2015 nella classe di età 15-19, vale a dire gli anni tra il 1980 e 1998, fase in cui – dopo i primi anni di ulteriori diminuzioni – le nascite si sono mantenute stabili.

Diverso è il caso delle età comprese tra 20 e 29 anni. **Tra il 2000 e il 2005 si prevede una diminuzione di circa il 10% di giovani tra 20 e 24 anni. Intensità elevate sono previste anche per la classe di età 25-29 anni. Questa classe di età registrerà diminuzioni consistenti anche nel quinquennio tra il 2005 e 2010** e più ridotte in quello successivo. La popolazione dei 20-24enni si stabilizzerà invece già a partire dal 2010. Il declino di queste classi di età potrebbe comunque essere più intenso se l'ipotesi alla base delle previsioni circa una diminuzione delle cancellazioni dei giovani non si realizzasse.

Nelle età centrali tra 30 e 64 anni è facile notare il passaggio delle coorti numerose del baby-boom. Per seguire lo spostamento di quelle coorti da una classe di età a quella successiva è sufficiente una lettura trasversale delle celle della tabella. I 30-34enni al 1° gennaio 2000 sono gli individui nati tra il 1965 e il 1969, che cinque anni dopo, il 1° gennaio 2005, hanno tra 35 e 39 anni. Il contingente, come si può notare, è il più numeroso rispetto a quelli più vecchi e tutte le volte che transita nella classe di età successiva produce un aumento della consistenza demografica di quella fascia di età. Lo stesso meccanismo si verifica con la coorte formata tra il 1960 e il 1964 che al 1° gennaio 2000 si colloca nella classe di età 35-39 anni e che transitando dà luogo a notevoli incrementi di popolazione.

Tab. 4 – Popolazione e variazioni quinquennali per classi di età tra i 30 e 64 anni nel periodo 1° gennaio 2000-1° gennaio 2015 secondo uno scenario tendenziale. Previsioni IRES

	Popolazione stimata				Var. assoluta				Var. %			
	2000	2005	2010	2015	2000/	2005/	2010/	2000/	2000/	2005/	2010/	2000/
					2005	2010	2015	2005	2010	2015	2005	2010
30-34	346.878	331.159	312.874	296.052	-15.719	-18.285	-16.822	-50.826	-4,5	-5,5	-5,4	-14,7
35-39	331.545	339.802	326.291	312.383	8.258	-13.511	-13.908	-19.162	2,5	-4,0	-4,3	-5,8
40-44	301.773	323.941	331.615	319.703	22.168	7.674	-11.912	17.930	7,3	2,4	-3,6	5,9
45-49	291.496	299.954	318.408	325.822	8.458	18.454	7.414	34.326	2,9	6,2	2,3	11,8
50-54	304.369	288.083	295.003	311.028	-16.285	6.920	16.025	6.660	-5,4	2,4	5,4	2,2
55-59	279.824	296.557	282.927	288.915	16.733	-13.630	5.988	9.091	6,0	-4,6	2,1	3,2
60-64	290.619	270.229	284.038	273.308	-20.390	13.809	-10.730	-17.311	-7,0	5,1	-3,8	-6,0

Fonte: Modello Stru.De.L.

Mentre transita il contingente numeroso del baby-boom, nello stesso periodo fanno il loro ingresso nell'età adulta le coorti formatesi negli anni della denatalità. Nel 2000 i nati tra il 1976 e il 1987 – la fase più intensa del declino delle nascite – avevano tra i 13 e 24 anni, nel 2015 avranno tra i 28 e 39 anni.

Tab. 5 – Popolazione e variazioni quinquennali per classi di età oltre i 64 anni nel periodo 1° gennaio 2000-1° gennaio 2015 secondo uno scenario tendenziale. Previsioni IRES

	Popolazione stimata				Var. assoluta				Var. %			
	2000	2005	2010	2015	2000/ 2005	2005/ 2010	2010/ 2015	2000/ 2015	2000/ 2005	2005/ 2010	2010/ 2015	2000/ 2015
	65-69	263.172	271.487	255.833	267.900	8.315	-15.654	12.066	4.728	3,2	-5,8	4,7
70-74	227.534	237.521	246.114	235.455	9.987	8.593	-10.659	7.921	4,4	3,6	-4,3	3,5
75-79	183.264	190.448	200.499	208.973	7.184	10.051	8.474	25.709	3,9	5,3	4,2	14,0
80-84	85.722	133.161	143.379	152.413	47.439	10.218	9.034	66.691	55,3	7,7	6,3	77,8
85-89	75.832	53.151	78.296	87.592	-22.681	25.145	9.296	11.760	-29,9	47,3	11,9	15,5
90-94	26.898	28.681	21.447	30.428	1.783	-7.234	8.981	3.530	6,6	-25,2	41,9	13,1
95- w	5.300	5.112	6.023	5.560	-188	911	-464	260	-3,5	17,8	-7,7	4,9

Fonte: Modello Stru.De.L.

Nelle fasce di età anziane nei prossimi anni le variazioni più importanti saranno causate dal passaggio della coorte “ridotta” nata negli anni 1916-'20 e di quella “abbondante” formata negli anni 1921-'25.

Come si è già detto, negli anni della Guerra si è verificata una intensa denatalità e in quelli successivi una forte ripresa delle nascite.

Il rilevante incremento di 80-84enni nel prossimo quinquennio 2000-'05 è dovuto al succedersi di queste due coorti: nel 2000 si collocava in questa classe di età la coorte “ridotta”, nel 2005 vi ricade quella “abbondante”. Questa sostituzione dà luogo in cinque anni ad un aumento di 80-84enni di circa 50mila persone. Per un meccanismo simile si prevede invece una diminuzione di 85-89enni di oltre 20mila unità.

In generale, a parte le variazioni dovute al succedersi di coorti di diversa ampiezza, le variazioni in positivo sono spiegate dall’allungamento della vita e dall’ingresso in età anziana delle coorti ‘rimpolpate’ dall’immigrazione di massa degli anni '50 e '60. Nel 2000 queste hanno tra i 54 e 69 anni circa, nel 2015 avranno tra i 69 e 83 anni di età circa.

I RISULTATI DELLE PREVISIONI DEMOGRAFICHE IN UNO SCENARIO IN ASSENZA DI MIGRAZIONI

La presentazione di questo scenario ha la funzione di evidenziare quali sarebbero gli sviluppi demografici della popolazione piemontese in assenza di ulteriori immissioni e perdite di popolazione per effetto delle migrazioni. In questo modo, **risulta più evidente il peso dei fattori esogeni sulle trasformazioni demografiche in atto, quei fattori su cui specifiche politiche possono incidere in misura significativa.**

Si noti che assenza di migrazioni può significare totale assenza di movimenti migratori, ma può anche significare immigrazioni uguali ad emigrazioni in ogni classe di età per ognuno dei due sessi. Dal punto di vista della dimensione complessiva della popolazione e della sua struttura per sesso ed età i due scenari sono identici. Mentre la prima ipotesi può sembrare del tutto irrealistica, la seconda si avvicina a quanto succede (al meno fino al 1997) in Piemonte in alcune classi di età, dove si registrano elevati movimenti, sia in uscita sia in entrata, che non danno luogo ad elevati saldi migratori.

In questo tipo di scenario le dinamiche naturali sono le medesime ipotizzate in quello tendenziale.

3 – L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE - Le tendenze del prossimo futuro

Tab. 6 – Popolazione per classi di età al 1° gennaio del 2000, 2005, 2010 e 2015 secondo uno scenario in assenza di migrazioni. Previsioni IRES

	2000	2005	2010	2015	2000	2005	2010	2015
					%	%	%	%
MF 00-19	691.568	648.081	590.641	508.326	16,2	15,6	14,7	13,2
MF 20-44	1.538.548	1.417.415	1.249.879	1.071.363	36,0	34,0	31,0	27,7
MF 45-64	1.166.967	1.156.452	1.196.680	1.232.990	27,3	27,8	29,7	31,9
MF 65-74	492.319	517.654	513.353	518.598	11,5	12,4	12,7	13,4
MF 75+	380.131	427.764	480.922	532.363	8,9	10,3	11,9	13,8
MF Totale	4.269.534	4.167.366	4.031.475	3.863.639	100,0	100,0	100,0	100,0

Nota: le differenze tra le quantità riferite al 2000 in questa tabella rispetto a quelle riportate in tabella 1 sono dovute al fatto che l'ultimo anno storico è il 1999. Pertanto per il modello l'anno 2000 è già una stima.

Fonte: Modello Stru.De.L.

Senza migrazioni, ovvero immigrazioni uguali ad emigrazioni, la popolazione diminuirebbe in 15 anni di oltre 400mila unità, con una tendenza all'accelerazione nel ritmo del declino. Nell'ultimo quinquennio considerato si verificherebbe un calo pari a -0,8% annuo, un decremento che conduce una popolazione al dimezzamento in circa 80 anni.

Tab. 7 – Variazioni quinquennali di popolazione per classi di età nel periodo 1° gennaio 2000-1° gennaio 2015 secondo uno scenario in assenza di migrazioni. Previsioni IRES

	Var. % assoluta			
	2000/2005	2005/2010	2010/2015	2000/2015
00-19	-43.487	-57.441	-82.314	-183.242
20-44	-121.133	-167.536	-178.516	-467.185
45-64	-10.516	40.228	36.310	66.022
65-74	25.335	-4.302	5.245	26.278
75+	47.633	53.158	51.440	152.232
Totale	-102.167	-135.892	-167.835	-405.895

Fonte: Modello Stru.De.L.

Le direzioni delle variazioni nelle singole fasce di età sono le medesime già osservate nello scenario tendenziale, ma di intensità molto più elevata. Diminuiscono le classi di età più giovani ed aumentano quelle delle età più mature ed anziane. In particolare per la popolazione più giovane in età di lavoro (20-44 anni) perderebbe quasi mezzo milione di individui, contro i 134mila dello scenario migratorio ipotizzato in precedenza. La classe di età che cresce maggiormente è quella degli ultra 75enni.

Si noti che in assenza di migrazioni, il numero di persone di età superiore a 44 anni di età aumenta ancora di più. Ciò è spiegato dal fatto che nello scenario ipotizzato in precedenza i flussi migratori producono in queste fasce di età un saldo negativo. Si ricorda che le stime sono state fatte mantenendo costanti le probabilità di cancellazione, le quali vengono applicate a popolazioni in crescita a causa dell'invecchiamento, e danno luogo pertanto ad un numero crescente di emigrazioni.

Il confronto tra i due tipi di scenari mostra che nei prossimi quindici anni la presenza di un flusso modesto di migrazioni aumenta il peso delle fasce di età più giovani e riduce quello delle età più anziane, senza tuttavia riuscire ad invertire la tendenza all'invecchiamento. Inoltre mantiene la dimensione della popolazione sostanzialmente costante, seppure la tendenza sia verso una accelerazione del ritmo del declino. Una riduzione delle migrazioni condurrebbe la popolazione ad un declino ed invecchiamento più rapido.

Non è possibile in questa sede esaminare in modo approfondito simulazioni di lungo periodo. Ad esse si dedica solo il prossimo paragrafo che contribuisce comunque a mostrare l'entità delle trasformazioni in atto nei prossimi cinquant'anni. È in corso presso l'IRES uno studio centrato sulle prospettive di lungo periodo per il Piemonte.

QUANTI IMMIGRATI SONO NECESSARI PER MANTENERE STABILE LA STRUTTURA PER ETÀ DELLA POPOLAZIONE? LE SIMULAZIONI DELL'ONU

Simulazioni predisposte all'inizio del 2000 dalla Divisione Popolazione dell'ONU si sono poste come scopo la quantificazione delle migrazioni necessarie per raggiungere determinati obiettivi demografici in alcuni Paesi, tra cui l'Italia. Si tratta di stime a livello nazionale e non si dispone pertanto di informazioni regionali. Inoltre il periodo di simulazione si estende ben oltre il limite che si è posto questo lavoro, spingendosi fino al 2050. È vero che in cinquant'anni possono modificarsi gli assetti organizzativi del sistema socioeconomico del Paese e dunque possano apparire superflue questi tipi di valutazioni. Tuttavia – come si è detto nella premessa di questo testo – non bisogna dimenticare le onde lunghe della demografia che si estendono molto avanti nel tempo. Sembra dunque interessante soffermare l'attenzione su questi tipi di scenari del tutto teorici per gli spunti di riflessione che suscitano.

Prima di presentare i risultati di dette simulazioni è bene ricordare che esse assumono per il futuro una crescita del numero medio dei figli per donna in Italia pari a 1,7, un valore molto più elevato dell'attuale 1,2 (1996). Il futuro della mortalità è simulato per convergere agli attuali livelli di mortalità degli Stati Uniti.

Se l'Italia nei prossimi 50 anni avesse le dinamiche naturali di cui si è appena detto e si ponesse come obiettivo quello di mantenere stabile la popolazione in età lavorativa ai livelli del 1995, allora dovrebbe poter accogliere entro il 2050 circa 19milioni di immigrati.

Si tratta come è evidente di una ipotesi irrealistica, ma che dà la misura della difficoltà di utilizzare la leva delle migrazioni per rimpiazzare coloro che non sono nati in epoca di denatalità, causa prima della diminuzione della popolazione in età lavorativa.

Nonostante questa elevatissima immissione di popolazione, il rapporto di dipendenza del gruppo di età degli ultra 64enni dal gruppo di età 15-64 anni – misurato come semplice quoziente di questi ultimi sui primi – passerebbe da 4 persone in età attiva per ogni anziano nel 1995 a poco più di 2 per ogni anziano nel 2050. L'aumento delle speranze di vita insieme con la denatalità spiegano questo fatto.

Il numero di immigrati necessario a mantenere stabile tale quoziente ai livelli del 1995 (4 persone in età attiva ogni anziano) è di circa 120milioni. La popolazione italiana aumenterebbe fino alla soglia dei 200milioni. In assenza di migrazioni, tale obiettivo si può raggiungere anche elevando l'età al pensionamento a 77 anni di età. Ovviamente il parametro assunto come punto di riferimento (rapporto di dipendenza della popolazione ultra 64enne con quella in età attiva al 1995) non rappresenta l'optimum, il quale è in ogni caso difficile da definire. È comunque vero che il rapporto tra persone in età attiva e persone anziane si sta modificando pesantemente e che molto probabilmente si renderanno necessari una serie di condizioni per farvi fronte.

3 – L'EVOLUZIONE DELLA POPOLAZIONE - Le tendenze del prossimo futuro

I risultati di simulazione presentati non prendono in considerazione nessun altro fattore che non sia puramente demografico. È evidente che si tratta di uno scenario del tutto irrealistico. **Il messaggio trasmesso è essenzialmente quello che le migrazioni non possono essere il solo strumento per far fronte all'invecchiamento della popolazione.**

4. LA DEMOGRAFIA E ALTRE TENDENZE SOCIO-ECONOMICHE

In definitiva il mutamento più rilevante dei prossimi 15 anni sarà la consistente diminuzione della popolazione più giovane (fino ai 39 anni), bilanciata in buona misura in termini numerici dall'aumento della popolazione più anziana, in particolare ultraottantenne. La flessione della popolazione giovanile potrà essere di dimensione variabile a seconda del livello di migrazioni. In uno scenario di movimenti in ingresso ed uscita uguali, con saldo migratorio nullo, il Piemonte rischia di perdere oltre 600mila giovani e giovani-adulti (meno di 40 anni). Un saldo migratorio simile a quello degli anni '90 o un po' più elevato frenerebbe questa forte contrazione del numero di giovani, ma non ne impedirebbe un calo di circa il 10-13%.

Si possono richiamare in sintesi i subsistemi sociali su cui queste trasformazioni demografiche possono impattare in misura massiccia. La scarsità di giovani incide sul tasso di ricambio della forza lavoro e può rallentare i processi innovativi. La crescita della popolazione più anziana pone problemi di organizzazione dei servizi sanitari e assistenziali e di finanziamento del sistema previdenziale. Questi non sono che gli effetti più macroscopici. I mutamenti demografici indurranno molti altri cambiamenti nella vita delle persone e nelle reti parentali, nella vita associativa e politica, nei consumi. Non si può escludere che già nel medio breve periodo si sviluppino orientamenti culturali, sociali, ed economici tesi a riorganizzare le fasi di vita degli individui per prendere in considerazione il sostanziale allungamento delle speranze di vita e la conseguente profonda modificazione della composizione per età della popolazione.

Come si combinano questi elementi demografici di scenario con altri processi socio-economici? Si distinguono tendenze socioeconomiche coerenti con quelle demografiche da altre tendenze confliggenti con queste ultime.

ALCUNE COERENZE TRA TENDENZE DEMOGRAFICHE E ALTRI TIPI DI TENDENZE NEL SISTEMA SOCIO-ECONOMICO

L'aumento della quota di popolazione non produttiva richiede lo sviluppo di un sistema socioeconomico più ricco che consenta a una parte consistente della popolazione di vivere senza lavorare, spesso consumando un ammontare crescente di risorse. La ricchezza di un Paese dipende dalla sua crescita economica ed una componente di tale crescita è rappresentata dalla produttività.

In questi ultimi anni il sistema economico italiano, ed in particolare il Piemonte, ha mostrato una significativa crescita della produttività. La presenza in aumento degli anziani contemporanea ad una rarefazione dei giovani potrà essere consistente solo con una continua crescita della produttività e con essa della ricchezza del Paese.

L'aumento dei livelli di produttività potrebbe essere favorito anche da meccanismi demografici di sostituzione della popolazione lavorativa più anziana e meno istruita con giovani più istruiti e alfabetizzati all'uso delle tecnologie elettroniche. L'effetto di composizione dei flussi in entrata di giovani ed uscita di anziani – più numerosi – dovrebbe mediamente innalzare il livello d'istruzione della forza lavoro.

Un secondo fenomeno che ben si combina con le attuali trasformazioni demografiche è rappresentato dai flussi migratori. Essi hanno un impatto sia demografico sia economico. L'effetto dell'inserimento di nuove

risorse umane nella struttura demografica non è tuttavia risolutivo dal punto di vista del processo di invecchiamento della popolazione. Solo un'immigrazione a ritmi molto elevati potrebbe modificare l'assetto demografico attuale e le sue tendenze. La dinamica migratoria può invece avere un impatto più significativo sul piano dello sviluppo economico ed in particolare del mercato del lavoro. Come si è visto più sopra e in altri capitoli, è però necessario regolare gli arrivi in modo da favorire l'inserimento lavorativo ed evitare che una troppo ampia quota di immigrati sia di fatto economicamente dipendente, con un conseguente appesantimento della domanda di assistenza.

I guadagni nell'allungamento della vita media si traducono anche in migliori condizioni di salute per le persone anziane. Ciò significa che una parte di individui a riposo è in realtà in buone condizioni di salute e rappresenta una risorsa per la società. Si pensi agli aiuti dei nonni nella cura dei bambini, al volontariato prestato dagli anziani e al contributo che può derivare per la salvaguardia delle tradizioni locali da diverse forme di associazionismo da essi animate. Alcuni settori della società stanno anche prendendo consapevolezza che il dinamismo della società e dell'economia poggerà sempre meno sulla sostituzione delle generazioni. Emergono proposte di uno spostamento in avanti dell'età pensionabile, sia per ottemperare a direttive dell'Unione Europea sia per frenare la crescita della spesa previdenziale. Tali direzioni di interventi ben si abbinano con l'attuale dibattito sulla necessità di una formazione permanente lungo tutto l'arco della vita professionale.

Il calo della popolazione giovanile può essere contrastato – come si è illustrato in un altro capitolo – da politiche che favoriscano un incremento nei livelli di partecipazione al mercato del lavoro. L'attuale tendenza alla flessibilizzazione dei rapporti di lavoro (part time di vario genere, lavoro interinale, a tempo determinato, indipendente etc.) può contribuire ad aumentare la propensione al lavoro sul mercato per quelle fasce di popolazione impegnate in fasi di vita centrate su attività familiari o di formazione. Gli importanti investimenti in arrivo in questi anni dal Fondo Sociale in favore, in particolare, dell'inserimento delle donne nel mercato del lavoro potranno giocare un ruolo positivo.

In definitiva è coerente con le tendenze demografiche attuali tutto ciò che conduce ad aumenti dell'occupazione sia in valori assoluti sia in termini relativi rispetto alla popolazione a riposo, si tratti di immigrazione di lavoratori e di incrementi nella propensione a lavorare dei giovani, delle donne e degli anziani. Sono anche da valutarsi positivamente gli incrementi di produttività, in particolare nel caso in cui l'occupazione non si accresca in misura sufficiente rispetto alla domanda.

PROCESSI SOCIO-ECONOMICI CHE CONFLIGGONO CON LE DINAMICHE DEMOGRAFICHE

I meccanismi di ricambio della popolazione basato sul susseguirsi delle generazioni rallentano, mentre nello spazio di una vita si susseguono – anche in modo rapido – innovazioni in campo scientifico, tecnologico e profonde trasformazioni culturali e comportamentali. In qualche misura si può immaginare che ci si avvii ad un nuovo assetto sociodemografico in cui una quota crescente di individui occuperà la scena professionale, sociale, politica ed economica per un periodo più lungo comparativamente con quanto è successo alle generazioni del passato. Ciò significa che le diverse innovazioni dovranno essere promosse, sostenute e diffuse più spesso dagli stessi individui nell'arco della loro vita, con una intensità che non varia con l'età. L'età insomma potrebbe avviarsi a divenire una caratteristica secondaria dell'individuo e le fasi di vita dell'individuo non così chiaramente delimitate come appaiono attualmente. A tutt'oggi non si assiste – se non in limitatissimi settori della società – ad una messa in discussione della discriminazione per età, un tipo di dibattito avviatosi ormai da molti anni nel Mondo anglosassone e che ha già dato luogo negli Stati Uniti a leggi contro la discriminazione sulla base dell'età. **Le trasformazioni sociodemografiche in atto richiederebbero interventi per favorire l'adattamento individuale a nuove situazioni e per limitare la marginalizzazione di fasce di popolazione dovuta alle**

ripetute innovazioni. Tarda però ad emergere una ampia e diffusa consapevolezza della necessità di processi di apprendimento continui. Il ritardo nell'attivazione di investimenti cospicui nella formazione permanente è un fattore che confligge pesantemente con le tendenze demografiche.

L'occupazione femminile in Piemonte è in crescita e in alcune fasce di età raggiunge tassi di partecipazione al mercato del lavoro più elevati che in Europa. Tuttavia la diffusione del part time rimane molto limitata e contrastata, accentuando il peso sulle famiglie delle strategie per conciliare il lavoro di cura con quello sul mercato, con possibili effetti sui comportamenti riproduttivi. Non esistono approfondite analisi sui modelli organizzativi del lavoro all'interno delle imprese ed Enti, ma vi è il sospetto che persistano atteggiamenti e comportamenti nei confronti di chi ha carichi familiari non sufficientemente *family friendly*. In altre parole i **posti di lavoro continuano ad essere organizzati a prescindere dalle responsabilità familiari che ogni individuo ha in carico.** Un sistema come quello italiano ed in particolare piemontese, sempre più bisognoso di attivare nuove risorse umane per il mercato del lavoro, rischia di favorire un fenomeno – la maggiore partecipazione delle donne al lavoro a certe condizioni organizzative dei posti di lavoro – in contrasto con la necessità di favorire l'assunzione di responsabilità familiari, in particolare dei giovani. Potranno svolgere un ruolo di opposizione a tale tendenza i progetti in favore delle “animazioni aziendali” finanziate dal Fondo Sociale di cui si è detto in precedenza.

Secondo noti studiosi, il regime di welfare italiano è di tipo conservatore, resistente al cambiamento soprattutto a causa di livelli di negoziazioni complessi e con diffusi veti incrociati. L'attuale assetto di welfare italiano è caratterizzato dalla spesa pensionistica più elevata al Mondo in presenza di un tasso di occupazione molto basso. Sarebbero necessarie profonde riforme per ampliare le politiche familiari e per coprire i nuovi tipi di rischio sociale, derivanti dalla flessibilizzazione del mercato del lavoro. **È probabile – secondo alcuni studiosi – che tali riforme si imporranno mediante un processo di apprendimento sociale e politico in cui potranno svolgere un ruolo avvenimenti specifici e crisi finanziarie.** Altro fattore significativo potrà essere la performance economica del Paese. La lentezza del cammino di riforma e l'attuale crisi di competitività del sistema economico italiano costituiscono elementi tanto sfavorevoli quanto rilevanti sono le problematiche demografiche.

Un sistema di welfare non adeguato rispetto alla diffusione dell'incertezza e del rischio può ‘minare’ l'imprenditorialità e i processi di integrazione e di partecipazione democratica degli individui allo sviluppo socioeconomico del Paese, con un effetto di significativa diacronia rispetto alle esigenze del nuovo assetto demografico. Si è detto infatti delle esigenze di un sistema che può poggiare sempre meno sull'innovazione conseguente alla sostituzione delle generazioni, e che di conseguenza necessita di porre in condizione le persone di esprimere il meglio di se stessi in campo professionale e lavorativo per un periodo della vita più lungo che in passato.

Una questione aperta riguarda il percorso di vita professionale di quanti si stanno inserendo nel mercato del lavoro attraverso esperienze di lavoro atipico. Non sembrano ancora del tutto evidenti le strategie aziendali poggianti sull'adozione di tali tipi di collaborazioni. Da un lato si ritiene che dovrebbe essere interesse delle aziende e degli Enti poter contare su prestazioni di lavoro continue e garantite nel tempo, in modo da capitalizzare l'esperienza maturata. Dall'altro è anche possibile che si formi una quota di lavoratori non garantiti trasversale a tutti i settori e funzionale alla ciclicità dell'economia. Il dualismo del mercato del lavoro e l'esistenza di una quota di occupati non garantiti non è una novità. Ciò che caratterizzerebbe questa nuova forma di non garanzia è il peggioramento delle condizioni previdenziali. Esiste il rischio di una quota crescente di futuri pensionati che accantonano molto poco a scopi pensionistici e che potranno disporre di pensioni molto al di sotto del livello di sussistenza. Si tratterebbe di una voce di spesa che va ad aggiungersi ad altre peggiorando il bilancio finanziario del sistema di welfare.

Una parte della letteratura tesa a spiegare i bassi livelli di fecondità italiani evidenzia il ruolo giocato dalle rigidità culturali rispetto a comportamenti innovativi in campo sociodemografico quali la formazione delle famiglie di

fatto e la procreazione al di fuori del matrimonio. **Più in generale si può ravvisare una ancora diffusa difficoltà ad accettare le diversità che pure nelle società attuali si moltiplicano per effetto di una minore influenza delle credenze religiose, l'innalzamento dei livelli di istruzione, la crescente individualizzazione e non ultimo l'immissione di individui e famiglie provenienti da differenti aree culturali.** Nella misura in cui la cultura dominante rimane chiusa a nuovi percorsi e stili di vita si ha un corrispondente effetto sfavorevole sulle dinamiche demografiche quali la riproduzione. Un esempio di impatto concreto di tali rigidità sono i persistenti modelli organizzativi centrali del lavoro incentrati principalmente su una sola tipologia di lavoratore, quello con poche o nulle responsabilità familiari.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Le migrazioni non possono costituire l'unica leva su cui agire per fare fronte alle importanti trasformazioni della struttura per età della popolazione. Sarebbero necessari flussi così consistenti da mettere a repentaglio l'attuale equilibrio socio-politico. Tuttavia il dibattito italiano è ancora molto concentrato su questo unico fattore di contrasto alle problematiche poste dalla demografia.

Si percepisce una diffusa difficoltà a prendere consapevolezza dell'importanza delle tendenze demografiche in atto. Altri Paesi, con problemi in parte simili a quelli italiani, ma con una dinamica demografica positiva, si mostrano più preoccupati e con una profondità di riflessioni maggiore. **Eppure l'Italia e le sue Regioni** potrebbero svolgere un importante ruolo attivo nella discussione, nell'individuazione di proposte, nell'implementazione di interventi e nella loro valutazione. Esse **potrebbero costituire un significativo laboratorio socioeconomico per sviluppare strategie di adattamento alle transizioni demografiche in atto.** Tali strategie non possono basarsi solo su fenomeni di aggiustamento demografico (migrazioni, incentivazione delle nascite), ma devono comprendere numerosi ed innovativi interventi istituzionali, accompagnati da modificazioni nella cultura e nell'atteggiamento della popolazione, degli opinion leader, dei media rispetto alle riforme necessarie.

Irescenari

→ LE FORZE DI LAVORO PIEMONTESE NEGLI ANNI 2000

irescenari

LE FORZE DI LAVORO PIEMONTESE NEGLI ANNI 2000:

Dinamiche retrospettive e scenari di previsione¹

Luciano Abburrà

Tra i fattori fondamentali da cui sarà condizionato lo sviluppo economico e sociale piemontese, la disponibilità e la composizione delle forze di lavoro costituiranno un elemento di importanza cruciale. Senza disporre di risorse umane sufficienti e adeguate, nessun sistema economico locale può alimentare le proprie ambizioni di crescita e qualificazione. Senza un'adeguata capacità di attivare e valorizzare appieno il potenziale contributo professionale insito nella propria popolazione, nessun sistema regionale può evitare di perdere attrattiva verso i suoi stessi abitanti e di deprimere la loro disponibilità ad investire nella qualificazione e nella partecipazione attiva al mercato del lavoro.

Sul tema della disponibilità futura di risorse lavorative non è raro registrare – in Piemonte come in altre aree – pericolose oscillazioni tra atteggiamenti troppo pessimisti e comportamenti poco responsabili.

I primi – con troppo rapide trasposizioni dei giudizi dal campo demografico a quello del mercato del lavoro – tendono a prospettare una situazione di assoluta e incolmabile scarsità di risorse umane, che porrebbe al sistema economico vincoli invalicabili senza il ricorso massiccio all'immigrazione da altre aree di persone d'età e qualificazione adeguata.

Nel caso dei comportamenti, invece, spesso si opera come se si fosse in un contesto del tutto diverso da quello definito a parole. Così, quando si presentano crisi aziendali, si continuano ad affrontare le eccedenze di personale con misure destinate a ridurre stabilmente le forze attive, anziché operare in modo convinto per riconversioni e mobilità reale. A livello di sistema, d'altra parte, non si mette in atto – in misura proporzionata allo scopo – alcuno dei comportamenti concreti e innovativi che potrebbero rendere attive quote ulteriori di popolazione in età di lavoro, rilassando alcuni dei vincoli che fino ad oggi ne hanno limitata la disponibilità all'impiego a livelli anormalmente bassi.

Sulla base della convinzione che uno dei nodi problematici più gravi per lo sviluppo delle risorse umane piemontesi sia proprio rappresentato dall'inadeguatezza dei giudizi e dei comportamenti di molti dei soggetti che con esso possono interagire, con il contributo che segue ci si prefigge di aiutare ad una migliore messa a fuoco della natura e dell'entità del problema della disponibilità e qualità delle forze lavoro piemontesi, con riferimento ad un periodo compreso fra i primi anni '90 e il 2010.

Ragionare su dati e stime puntuali – in modo da mettere in luce quali scenari alternativi si possono aprire al variare di alcuni dei fattori fondamentali che condizionano la disponibilità di risorse umane nel medio periodo – può aiutare a meglio focalizzare sia la qualità dei problemi sia la possibile varietà delle loro soluzioni.

Riflettendo sulle condizioni perché ciascuna di esse possa prendere forma, e sulle conseguenze che da ognuna possono derivare per i diversi sottosistemi economici, sociali e istituzionali che con l'offerta di lavoro hanno maggiori connessioni, si potrà anche discutere con maggior fondamento su quali corsi d'azione possano risultare preferibili, e quindi meritevoli di essere sostenuti da politiche pubbliche e comportamenti privati.

La disponibilità di forze di lavoro: fattore cruciale per lo sviluppo e luogo di contraddizioni tra atteggiamenti e comportamenti dei decisori

¹ All'elaborazione degli scenari socio-demografici su cui sono basate le simulazioni presentate in questo capitolo ha collaborato Maria Cristina Migliore.

1. LE DINAMICHE RETROSPETTIVE

Pur nell'accezione restrittiva adottata dall'Eurostat, le persone attive in Piemonte sono leggermente aumentate nel corso degli anni '90: +0,5, pari a circa 9.000 unità in più. Non è quindi dalla disponibilità quantitativa di risorse lavorative che sono emersi cambiamenti rilevanti.

Come sono variate le forze di lavoro piemontesi nel corso degli anni '90?

Tale dato, tuttavia, presenta come pochi altri il limite tipico delle medie: nella sostanziale invarianza della somma, si cumulano e si elidono algebricamente gli effetti di notevoli cambiamenti all'interno dei diversi addendi; una serie di modificazioni la cui attenta considerazione porta a giudizi ben lontani da quello di staticità.

Il saldo globale, intanto, deriva da un calo del 2,5% dei maschi, più che compensato da un aumento del 5% delle femmine. Le forze di lavoro, pur di numero invariate, sono quindi diventate assai più femminilizzate.

Ma anche queste sono variazioni molto "mediate". Se si vogliono vedere gli indici di variazione salire a valori ben maggiori bisogna scendere a livello delle singole classi d'età. È lì che l'intreccio fra genere ed età dei soggetti fa emergere con chiarezza alcuni mutamenti veramente rilevanti nella composizione delle forze di lavoro.

A livello complessivo, si sono perse forze di lavoro in tutte le classi al di sopra dei 50 anni e al di sotto dei 30. L'onere di comporre un aggregato di forze di lavoro d'entità costante si è quindi fortemente concentrato sulle classi adulte, e con particolare intensità su quelle d'età compresa fra 30-34 e 35-39 anni (+21,5% e +12,7%, rispettivamente). Anche i quarantenni, comunque, sono aumentati di numero e di peso: oltre il 4% in più per entrambe le sottoclassi quinquennali.

Forze di lavoro più femminilizzate sono anche diventate, contemporaneamente, meno giovani e meno anziane.

Distinguendo i dati per genere, si mette in luce come le due tendenze, pur indipendenti, si cumulino tuttavia fra di loro, accrescendo l'intensità del mutamento qualitativo: se i maschi 30-34enni partecipano all'aumento delle forze di lavoro nella misura del 18,4%, le femmine loro coetanee aumentano del 25,6%. Nella classe appena successiva le variazioni dei due gruppi vanno dal +8,6% degli uomini al +18,8% delle donne. Nel caso dei quarantenni, le distanze fra i tassi di crescita delle forze di lavoro maschili e femminili si accrescono ancora di più: ad un lieve incremento degli uomini fa riscontro una crescita sostenuta delle donne. Fra i cinquantenni, infine, si ha una divaricazione netta delle dinamiche: le forze di lavoro maschili si riducono pesantemente, mentre quelle femminili registrano incrementi altrettanto intensi. Fra 50 e 54 anni gli uomini sono diminuiti del 9,3%, le donne sono aumentate dell'11,3%; fra 55 e 60 anni gli uomini -17,6%, le donne +24% (tab. 1).

Tab. 1 – Variazioni % forze di lavoro per classi d'età e sesso - Piemonte, 1993-'99

		Classe di età											Totale	
		15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-45	45-49	50-54	55-60	60-64	65-70		oltre 70
MASCHI	Occupati	-40.9	-17.9	-2.2	18.6	8.2	3.3	-0.7	-9.6	-20.0	-1.3	-17.4	-25.8	-1.8
	In cerca di occupazione ¹	-41.0	-41.4	-13.1	13.4	37.4	-13.7	53.3	11.7	144.9	212.3	74.0		-15.7
	TOTALE	-40.9	-22.0	-3.0	18.4	8.6	2.9	0.1	-9.3	-17.6	1.4	-16.4	-24.9	-2.5
FEMMINE	Occupati	-44.8	-14.7	-4.2	21.2	16.0	3.9	8.5	9.8	17.7	-24.5	-31.4	-52.9	4.0
	In cerca di occupazione ¹	-44.4	-20.0	23.2	74.4	54.7	65.1	86.6	47.9	827.4	368.7		-14.4	15.2
	TOTALE	-44.6	-16.1	-1.1	25.6	18.8	6.4	11.5	11.3	24.0	-21.8	-29.8	-51.9	5.1
TOTALE	Occupati	-42.4	-16.6	-3.1	19.6	11.2	3.5	2.6	-3.4	-10.2	-7.2	-21.8	-36.9	0.4
	In cerca di occupazione ¹	-42.8	-29.3	7.1	55.9	50.4	31.1	73.8	30.0	250.2	237.1	134.9	34.1	2.2
	TOTALE	-42.5	-19.3	-2.2	21.5	12.7	4.3	4.2	-2.6	-6.8	-4.5	-20.6	-36.2	0.5

¹ Definizione Eurostat

Elaborazione IRES e ORML su dati ISTAT

Risulta così evidente che **la riduzione delle forze di lavoro d'età più matura è un processo totalmente maschile, mentre la femminilizzazione porta con sé, o prende forma attraverso, un netto spostamento in avanti dell'età media delle forze di lavoro piemontesi.** Alcuni segmenti importanti del sistema economico hanno favorito un'uscita precoce di molti maschi dal sistema occupazionale – non prospettando loro alternative attraenti e trasparenti al pre-pensionamento, a seguito del ridursi dei fabbisogni di occupazione in aree di attività tradizionali. Nello stesso tempo, altri settori d'attività si sono mostrati non solo più ospitali verso le donne che li abitavano, ma anche più attrattivi nei confronti di altre che non erano ancora attive, innalzando fortemente la partecipazione delle età adulte.

Ageing e Feminisation – due tendenze strutturali che connotano le forze di lavoro in molti Paesi sviluppati – si presentano in Piemonte in forma particolarmente connessa ed intrecciata, fino al punto da quasi sovrapporsi.

Se quelli menzionati sono i due processi più caratterizzanti il mutamento di composizione delle forze di lavoro in termini, per così dire, *espansivi*, quello più rilevante in termini *riduttivi* – dal quale gli altri ricavano maggior enfasi – è la **drastica diminuzione del contributo delle classi giovanili alla composizione dell'offerta di lavoro piemontese.**

Dal crollo dei 15-19enni (-42,5%), alla caduta dei 20-24enni (-19,3%), le classi d'ingresso nel mercato del lavoro – quelle a cui da sempre si è affidato il compito, non solo di rimpiazzare le uscite, ma anche di sostenere il ritmo dei cicli di innovazione – hanno visto negli anni '90 una riduzione del proprio contributo alla composizione delle forze di lavoro piemontesi stimabile in assoluto nell'ordine delle 100.000 unità. E non è senza ulteriore significato – soprattutto per i settori che prediligono tale componente della forza lavoro – che la maggior parte della diminuzione dei giovani sia da attribuire ai maschi, relativamente più presenti delle ragazze nell'offerta di lavoro giovanile.

Alla base di queste variazioni vi sono, certamente, gli effetti diretti della demografia, che in Piemonte ha fortemente ridotto la consistenza dei contingenti giovanili da cui l'offerta di lavoro poteva attingere.

Si riflette qui anche l'effetto dei notevoli incrementi registrati nei processi di scolarizzazione, di cui si dice in altro capitolo. Ma vi è forse anche qualcosa in più, nei modi se non nel tipo dei processi che hanno influenzato la partecipazione delle classi giovanili al mercato del lavoro piemontese, perché i tassi d'attività relativi sono scesi al di sotto di quelli registrati in altre aree territoriali paragonabili al Piemonte, sia interne al Nord Italia sia in altri Paesi europei.

In sintesi, quindi, se il sistema socio-economico piemontese ha potuto fare conto su un numero di soggetti disponibili a lavorare che alla fine degli anni '90 non è risultato inferiore a quanto fosse all'inizio del decennio, esso ha dovuto indubbiamente cominciare a confrontarsi con alcune fondamentali modificazioni nella composizione per età e genere di tali soggetti. Tali cambiamenti possono essere risultati di rilievo problematico non minore, rispetto a quello di un possibile declino assoluto nel numero degli attivi.

Il cambiamento più evidente è certamente il drastico calo delle classi giovanili e del loro contributo alla formazione dell'offerta di lavoro; ma i mutamenti nella composizione per età non sono solo frutto di una ridefinizione passiva dei pesi delle altre componenti in conseguenza del declino dei giovani. Due altri processi si sono affermati con forza propulsiva propria e con capacità autonoma di ristrutturare la fisionomia delle forze di lavoro: l'aumento in termini assoluti delle forze di lavoro adulte e l'incremento considerevole del numero di donne presenti sul mercato tanto nelle classi centrali, quanto nelle classi più mature. **Se l'aumento del peso dei giovani-adulti di entrambi i generi è conseguenza dell'arrivo in tali classi dei figli del baby boom, il forte incremento delle donne attive deriva soprattutto dalla notevole crescita dei loro tassi di attività in tutte le classi** che vanno dall'ingresso nell'età adulta alla piena maturità, anche quelle in cui la partecipazione maschile è fortemente diminuita.

Il confronto fra entità e variazioni dei tassi di attività per ogni singola classe d'età e sesso – di cui le figure 1 e 2 offrono una sintetica rappresentazione – mostra bene sia quanto, sia come, siano variati i tassi di partecipazione al mercato del lavoro dei singoli sottogruppi della popolazione piemontese in età di lavoro.

Mentre la forma, ormai molto simile, delle due distribuzioni testimonia di **una forte omologazione dei modelli di partecipazione femminili a quelli che anni fa erano tipicamente maschili,** il livello assoluto raggiunto dai tassi femminili piemontesi nelle età centrali risulta ormai superiore a quello medio europeo. Ciò significa che pur in permanenza di condizioni organizzative del lavoro molto diverse (il part-time in Europa pesa per il 33%

Fig. 1 – Tassi di attività femminili per età 1993-1999

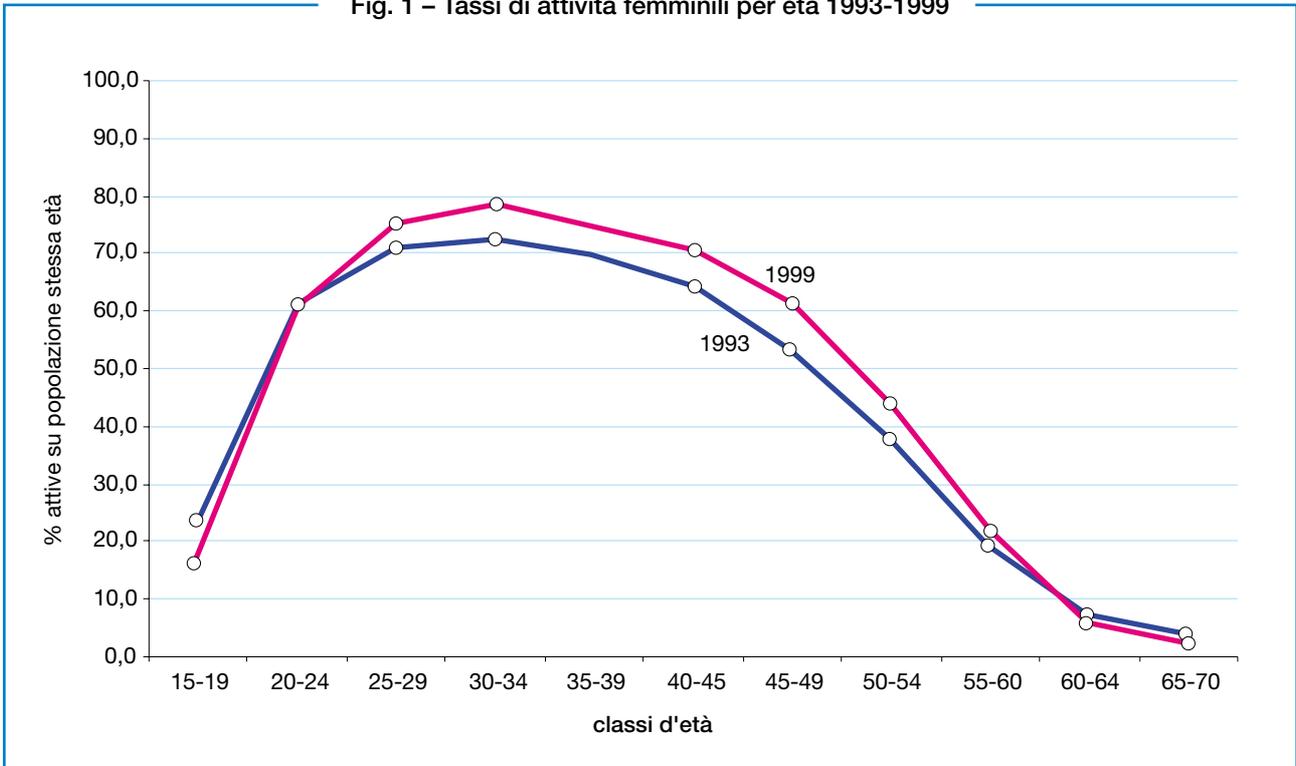
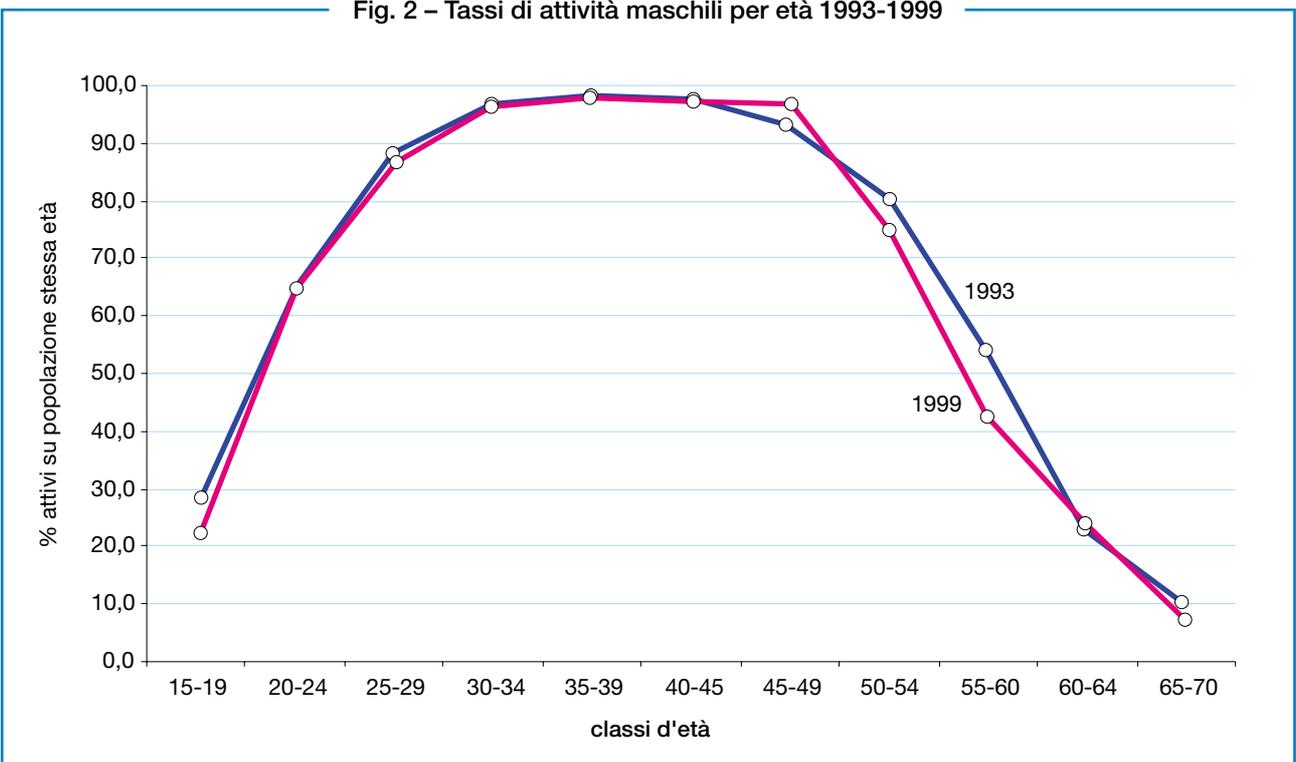


Fig. 2 – Tassi di attività maschili per età 1993-1999



sull'occupazione femminile, mentre in Italia è appena il 14%), le donne piemontesi sono riuscite negli anni '90 a colmare gran parte dei divari di partecipazione che si registravano negli anni precedenti. Anzi, sullo slancio, sono persino andate oltre, superando la media europea proprio nella classi in cui gli impegni nella sfera riproduttiva raggiungono la loro massima intensità e frequenza. Che i tassi di fecondità non ne abbiano beneficiato può tutto meno che stupire.

Per i maschi, il rilievo più caratterizzante è la forma sempre più ripida assunta dal tracollo della partecipazione appena passata la linea dei 50 anni. Nel trascorrere di una classe d'età in cui altrove la gran parte della popolazione resta ben attiva, gli uomini piemontesi vedono crollare il loro tasso d'attività da valori che superano il 90% quando hanno 49 anni a poco più del 40% quando ne hanno fra 55 e 60. E la tendenza sembra progressiva: ancora nel 1993 il dato risultava ben sopra il 50%.

2. LE TENDENZE PREVEDIBILI NEL PRIMO DECENNIO DEGLI ANNI 2000

Sulla disponibilità presente e futura di risorse umane per il mercato del lavoro pesano gli effetti di tre fondamentali variabili:

- **la demografia della popolazione locale,**
- **i movimenti migratori da e verso l'esterno,**
- **la propensione a partecipare al lavoro da parte della popolazione in età adeguata.**

Le semplici proiezioni della popolazione futura di ogni classe d'età, basate sugli effetti dell'invecchiamento dei già nati o sulle nascite prevedibili in base a determinati tassi di fecondità, sono solo uno dei fattori che possono intervenire nella determinazione delle forze di lavoro di ogni area territoriale e, molto spesso, non sono il più importante.

La disponibilità per così dire "naturale" di tante persone in età di lavoro può dar luogo a quote di offerta molto diverse, a seconda di quanto le diverse sottopopolazioni che compongono l'aggregato desiderino o abbiano bisogno di lavorare per il mercato, o di quanto le condizioni d'occupazione disponibili – la loro distribuzione per settore, professione, territorio, tipologia contrattuale, regimi d'orario, condizioni organizzative, livelli di retribuzione – siano in grado di far variare la propensione a cercare lavoro.

Com'è noto, **i tassi d'attività della popolazione in età 15-64 anni – e ancor più quelli dei diversi sottogruppi che la compongono – risultano estremamente differenziati anche fra Paesi appartenenti alle stesse aree del Mondo: il tasso medio italiano, per esempio, è di ben 10 punti percentuali più basso di quello medio europeo**, che a sua volta è di 10 punti inferiore a quello degli Stati Uniti d'America. A parità di popolazione in età per lavorare, è evidente che anche solo un avvicinamento fra questi tre valori potrebbe far variare di milioni di unità la disponibilità di forze lavoro presenti nelle diverse aree.

Più scontato è il possibile contributo proveniente dalle migrazioni alla determinazione della disponibilità di risorse umane di ogni area. Qui, forse, può porsi un problema opposto: quello di una sovra-stima dell'apporto diretto alle forze di lavoro da parte dei movimenti migratori registrati in entrata. Questi, talvolta sono troppo estesamente attribuiti a popolazione in età di lavoro e motivata a lavorare, mentre possono riguardare massicciamente anche altre quote di persone, che immigrano per motivi diversi dal cercare lavoro: si pensi, ad esempio, al peso molto elevato raggiunto nei flussi migratori recenti da donne o minori o anziani motivati dalla volontà di ricongiungersi coi familiari immigrati in precedenza, o dalla ricerca di asilo come rifugiati o profughi a causa dei rivolgimenti avvenuti nei Paesi d'origine. Si verifica con frequenza, d'altro canto, una scarsa considerazione dei possibili contributi negativi alle forze di lavoro da parte dei movimenti migratori in uscita, che per certe classi e categorie potrebbero far registrare saldi di segno opposto rispetto a quelli complessivi. Così, tanta o poca immigrazione, o anche un saldo migratorio più o meno elevato, possono risultare un'informazione povera di capacità predittive rispetto al reale contributo delle migrazioni al formarsi dell'offerta

di lavoro: **a parità di popolazione in ingresso, il flusso aggiuntivo di forze lavoro potrà essere molto differente a seconda della quota di immigrati in età di lavoro e intenzionati a lavorare, rispetto a quella di familiari più giovani o più anziani o non motivati alla ricerca di un lavoro; e a seconda di quanti e quali residenti prenderanno nel contempo la direzione opposta.**

Le diverse quote di popolazione, poi, pur se comprese nella stessa grande fascia definita “in età di lavoro”, non possono essere considerate tutte ugualmente fungibili per qualsiasi composizione della domanda di lavoro, né sono ugualmente attratte dalle stesse opportunità d’impiego: a seconda delle concrete caratteristiche qualitative che assumerà lo sviluppo economico e sociale di un’area, certi segmenti di popolazione – dotati di certe caratteristiche oggettive o di certe disposizioni soggettive – potranno essere attratti sul mercato del lavoro mentre altri potranno esserne respinti, generando movimenti contrastanti, anche contemporanei, il cui saldo non è determinabile a priori, né tanto meno necessariamente positivo per tutti gli operatori del sistema.

La previsione della consistenza e della composizione qualitativa delle forze di lavoro future, dunque, è tutt’altro che un esercizio meccanico e banale. Non è desumibile da una qualche formula di ponderazione standardizzata dei risultati delle proiezioni demografiche. **Essa implica e richiede l’assunzione di ipotesi impegnative** riguardo alla natura e all’intensità di fenomeni sociali di per sé già molto complessi, dei quali si devono mettere a confronto diverse possibili declinazioni. Di ciascuna si devono evidenziare le condizioni necessarie e le possibili conseguenze, nella convinzione che non si tratti di alternative ugualmente plausibili tra cui cercare di indovinare la più probabile. Si tratta piuttosto di possibili futuri tra cui assumersi la responsabilità di scegliere: per individuare quelli da favorire o alimentate con politiche e comportamenti coerenti, una volta deciso quale sia il percorso evolutivo più conveniente per una determinata area, alla luce dei vantaggi che promette e dei costi che impone.

3. ALCUNI SCENARI ALTERNATIVI

Le ipotesi da considerare

Assumendo che i fattori fondamentali che influiranno sulla consistenza e composizione delle forze di lavoro nei prossimi anni saranno la demografia, la partecipazione al lavoro e le migrazioni, gli esercizi che si sono condotti per costruire proiezioni sulle forze di lavoro

piemontesi hanno preso le mosse dall’esplicitazione di un numero limitato di ipotesi sugli andamenti possibili di tre grandezze fondamentali: la popolazione, i tassi di attività e i saldi migratori. Si è poi lavorato sui dati per mostrare gli effetti sulla consistenza di ciascuna classe d’età quinquennale – distintamente per i maschi e per le femmine – delle diverse ipotesi assunte riguardo a queste tre variabili fondamentali, facendole operare dapprima congiuntamente e poi separatamente. Insieme all’effetto complessivo derivante dalla composizione delle dinamiche attribuite ai tre fattori fondamentali, si potrà così mettere in luce e confrontare il possibile contributo specifico di ciascuno di essi. Per mantenere l’esercizio e i suoi risultati entro ambiti accettabili di maneggevolezza e comprensibilità, si è scelto di sottoporre a verifica non più di due ipotesi diverse per ciascuno dei tre fattori fondamentali.

È bene chiarire che queste ipotesi sono state scelte non tanto per un loro presunto grado di maggior realismo rispetto ad altre possibili, ma per la loro capacità di mettere in luce con maggior chiarezza – a confronto le une con le altre – il tipo e l’entità dei possibili effetti delle tre variabili fondamentali, entro un contesto di ragionamento molto aderente alla plausibilità.

Per la popolazione si sono utilizzate le proiezioni per classe d’età dell’Osservatorio Demografico Territoriale dell’IRES, delle quali si sono considerate due possibili varianti:

- una, che assegna ai **salidi migratori** degli anni futuri **un valore costante d’entità leggermente superiore rispetto a quelli registrati nel periodo 1996-'99** (+16.000 unità annue);
- un’altra, meno realistica ma utile per chiarezza di confronto, che assume valori dei **salidi migratori nulli** per ciascuna classe d’età (il che non significa nessuna migrazione, ma immigrazioni uguali alle emigrazioni).

Con i dati relativi alla prima variante si sono stimate le persone di ognuno dei due generi che ad ogni data considerata faranno parte di ognuna delle classi d'età quinquennali in cui la popolazione è stata suddivisa, a condizione che i flussi migratori del prossimo decennio si mantengano costanti e assumano la stessa distribuzione per età che hanno fatto registrare negli anni scorsi.

Con i dati della seconda variante si sono eliminati da quelli precedenti gli effetti specifici del movimento migratorio, mettendo in luce, nella loro “purezza”, i riflessi sulla popolazione in età di lavoro delle tendenze “natural” della popolazione locale.

Per ciò che attiene invece alla propensione della popolazione – comunque definita – ad entrare a far parte dell'offerta di lavoro (convenzionalmente misurata dai **tassi d'attività**: forze di lavoro/popolazione in età di lavoro), le due ipotesi adottate e messe a confronto sono state formulate in maniera altrettanto semplice:

- in un primo caso si è assunto che i tassi d'attività raggiunti da ciascuna classe d'età in Piemonte alla fine degli anni '90 **si mantengano costanti** nel decennio successivo;
- in un secondo caso si è assunta un'ipotesi di **convergenza verso l'alto dei tassi piemontesi rispetto a quelli medi europei** registrati nella seconda metà degli anni '90.

Nella prima ipotesi, dunque, si ipotizza che, dopo i notevoli mutamenti registrati negli anni '90 – che per le classi d'età giovani e per i maschi anziani hanno significato sensibili riduzioni, mentre per le classi adulte e per le donne hanno registrato cospicui incrementi della partecipazione al lavoro – i tassi d'attività si stabilizzino sui livelli conseguiti. Ciò consente a noi di vedere come possano cambiare le forze di lavoro per effetto di mutamenti ipotizzabili negli altri fattori rilevanti, al netto di quelli che potrebbero ulteriormente prodursi nei tassi d'attività.

Nella seconda ipotesi, invece, si vuole fare il contrario: ossia vedere quanti e quali cambiamenti nella consistenza e composizione delle forze di lavoro potrebbero essere indotti negli anni futuri – a parità di altre condizioni sul versante della demografia e delle migrazioni – da ulteriori modificazioni nei tassi di partecipazione, secondo un'ipotesi particolarmente “realistica”. Nell'esercizio si è infatti assunto che, per tutte le classi d'età in cui il Piemonte avesse già raggiunto o superato nel 1999 i tassi d'attività medi europei (come è, ad esempio, il caso di alcune classi adulte per le donne), tali valori restino costanti fino al 2010. Per le classi d'età in cui gli stessi tassi risultassero inferiori a quelli medi europei (come è il caso dei più giovani e degli uomini e donne d'età più matura), si è invece assunto che al 2010 il divario venga colmato, con una situazione esattamente intermedia nel 2005.

Quest'ultima è una ipotesi che molti potrebbero giudicare troppo prudente: in fondo, si presume che ci vorranno ancora 10 anni perché i tassi d'attività piemontesi che non l'hanno ancora fatto si adeguino ai valori medi dei 15 Paesi europei registrati nella seconda metà degli anni '90.

La scelta è però deliberata. Far crescere i tassi d'attività in determinate classi d'età, dove ciò non si verifica spontaneamente, è difficile: richiede modificazioni in importanti condizioni di contesto – socio-istituzionali e organizzative, oltre che economiche e culturali – che non possono essere presupposte con leggerezza. Portare o mantenere ad una presenza attiva sul mercato del lavoro una porzione molto più elevata di donne adulte e di uomini d'età matura – oltre a riportarvi una quota di giovani senza penalizzarne le chances di qualificazione – prima richiede e poi induce cambiamenti pesanti in molte organizzazioni: dalle famiglie alle imprese, dai servizi formativi ai sistemi di welfare.

Al contempo, però, gli effetti sull'entità e sulla composizione delle forze di lavoro che possono essere prodotti da variazioni nei tassi di partecipazione di determinate classi d'età – ad esempio, quelle in cui sono più bassi o quelle destinate a diventare sempre più numerose – sono estremamente consistenti, più di quanto spesso si immagina.

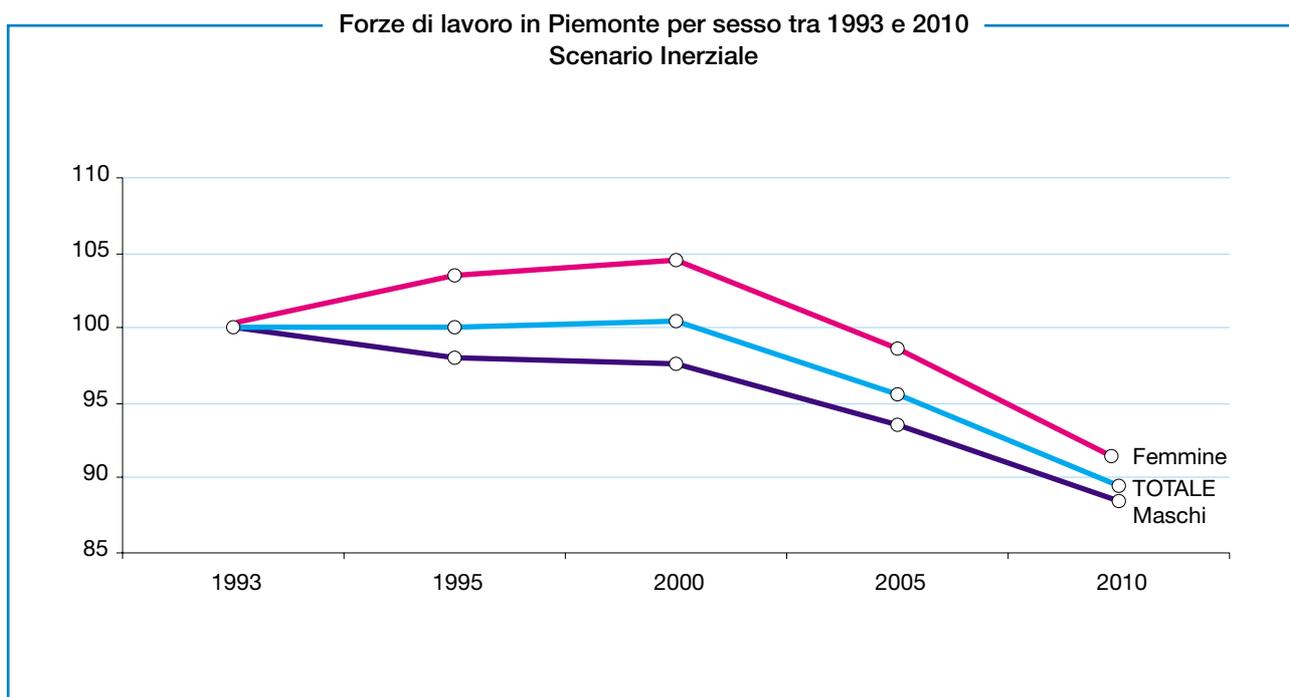
Se i tassi d'attività sono una leva difficile da manovrare a piacimento, ma molto potente quando si muove, è bene metterne in luce le potenzialità con ipotesi molto realistiche, che non possano essere inficiate dall'accusa di non essere praticabili. D'altra parte, una volta evidenziata la direzione e l'entità relativa delle relazioni tra i fattori, ognuno potrà valutare da sé quali ulteriori variazioni negli effetti potranno essere indotte da differenti andamenti delle cause.

Vediamo di seguito quali risultati sono stati prodotti dagli esercizi di simulazione realizzati applicando alle proiezioni demografiche diverse combinazioni delle assunzioni precedenti. Le diverse ipotesi sullo stato e sugli andamenti dei tre fattori fondamentali che influiscono sulle forze di lavoro sono state combinate in modo da dar luogo a quattro “Scenari” alternativi, di cui vedremo di seguito tratti salienti e implicazioni. Per ciascuno

scenario verranno presentate alcune rappresentazioni grafiche sugli andamenti prevedibili delle forze di lavoro per età e sesso. I dati stimati in prospettiva saranno posti a diretto confronto con le tendenze rilevate nel corso del decennio precedente. Per rendere agevole la lettura delle dinamiche delle diverse classi d'età, distinguendo i due generi, lungo un arco temporale piuttosto lungo, si è scelto di costruire serie di dati continue dal 1993 al 2010, trasformando i valori quinquennali in numeri indice con base 1993=100. In specifiche tabelle, verranno quindi presentati i valori assoluti sull'entità delle forze di lavoro piemontesi corrispondenti a ciascuno scenario, con la possibilità di misurare – per ognuno dei due generi – il contributo relativo alla consistenza di ogni classe d'età quinquennale potenzialmente attribuibile a ciascuna delle ipotesi prese in considerazione.

SCENARIO “INERZIALE”: SALDI MIGRATORI NULLI E TASSI D’ATTIVITÀ STABILI

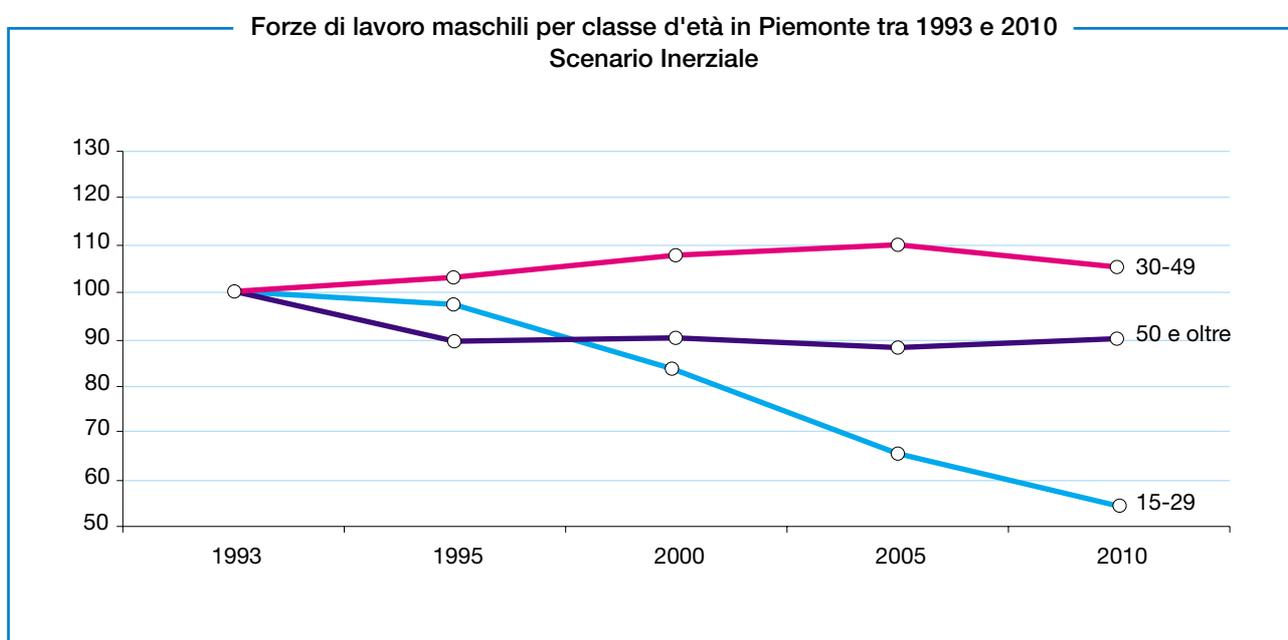
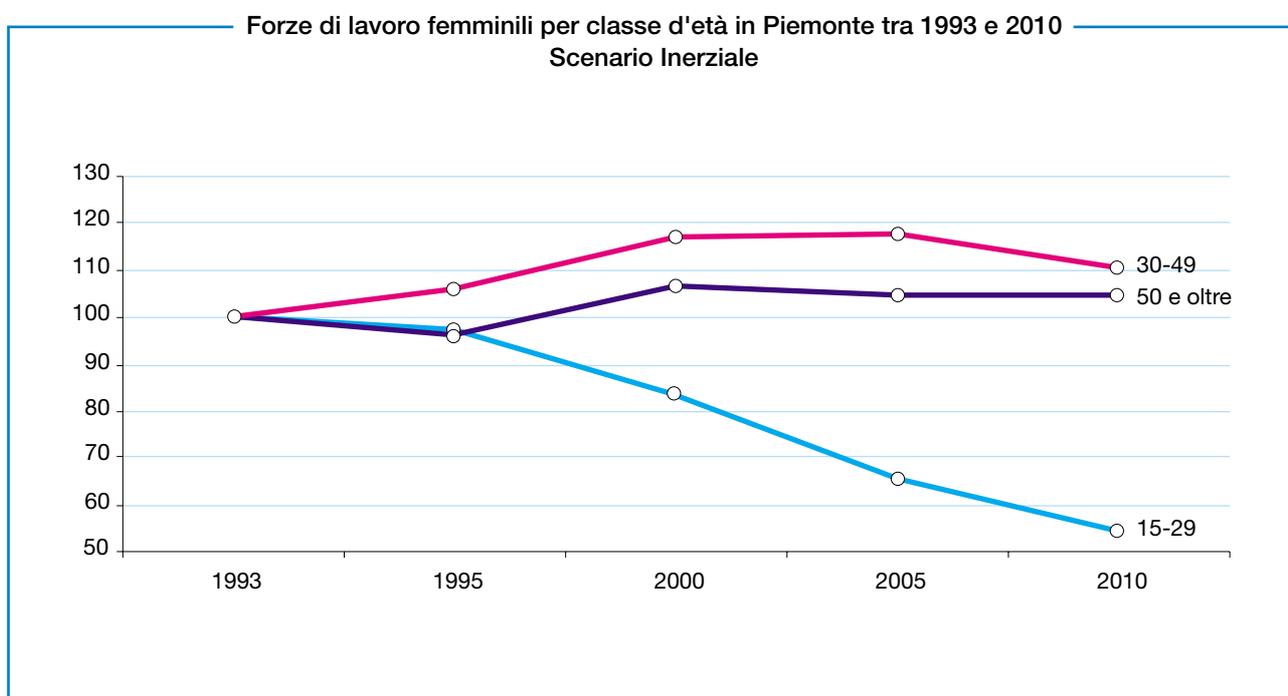
È la rappresentazione per così dire “basilare” di tutto l’esercizio: non perché sia più realistica – lo è anzi meno delle altre – ma perché è un termine di confronto essenziale per comprendere le implicazioni di fondo della situazione demografica di partenza, gli effetti delle tendenze “natural” della popolazione locale sulla formazione dell’offerta di lavoro. Allo stesso tempo, essa rende possibile disporre di un termine di riferimento per misurare, in termini assoluti e relativi, i cambiamenti che su tale situazione “inerziale” possono essere prodotte da ciascuna o dalla combinazione delle altre variabili prese in considerazione.



Se le migrazioni in entrata e in uscita dalla regione facessero registrare un saldo nullo in ogni classe d'età e se i tassi d'attività della popolazione in età di lavoro restassero fissi ai livelli raggiunti alla fine del 1999, le forze di lavoro piemontesi, che si erano sostanzialmente mantenute costanti negli anni '90, subirebbero **una diminuzione del 10%** nel decennio successivo: da 1.857.000 del 2000 scenderebbero a 1.656.000 nel 2010. Tale riduzione sarebbe **meno forte per i maschi**, che vedrebbero accentuarsi nettamente dopo il 2000 una tendenza alla diminuzione già in atto negli anni '90. Per le donne invece si assisterebbe ad un'autentica inversione: dopo essere aumentate del 5% negli anni '90, le donne presenti sul mercato del lavoro piemontese diminuirebbero con intensità crescente nei due quinquenni successivi, fino a far registrare nel 2010 un valore del 13% inferiore a quello del 2000.

Le dinamiche complessive, però, si rifletterebbero sulle varie classi d'età in modi estremamente differenti.

4 - LE FORZE DI LAVORO PIEMONTESI NEGLI ANNI 2000 - Alcuni scenari alternativi



Le forze lavoro giovanili di entrambi i generi, già diminuite negli anni '90 del 16% circa, crollerebbero con intensità intorno al 35% tra il 2000 e il 2010, giungendo ad un sostanziale dimezzamento della consistenza che avevano nel 1993.

Le classi adulte da 30 a 49 anni, invece, aumentate in misura consistente fino al 2000, si espanderebbero solo più di poco fino al 2005, per poi flettere nel quinquennio successivo. Le donne adulte, dopo essere aumentate del 17%, rimarrebbero stabili al 2005 e diminuirebbero del 7% al 2010. Gli uomini, aumentati del 9% negli anni '90, salirebbero ancora di qualche punto al 2005, per poi ridursi del 5% al 2010.

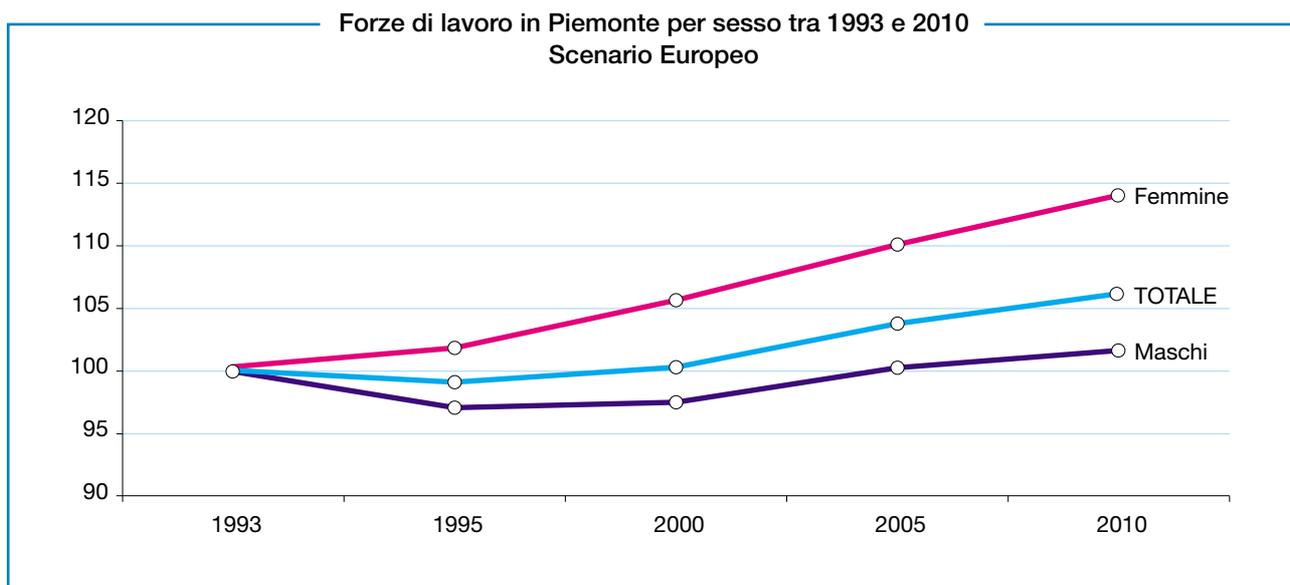
Al di sopra dei 49 anni, invece, la consistenza delle forze di lavoro dei due generi tenderebbe a stabilizzarsi, negli anni 2000-2010, sui livelli raggiunti a seguito delle dinamiche divaricate verificatesi negli anni '90: un calo del 10% dei maschi e un aumento d'entità analoga per le femmine.

Il tasso di femminilizzazione delle forze di lavoro resterebbe sostanzialmente costante su livelli di poco superiori al 40%.

Lo scenario “inerziale” delle forze di lavoro piemontesi, dunque, sarebbe dominato da una forte riduzione delle componenti giovanili, in un quadro di complessiva flessione delle risorse umane disponibili che, pur dopo una prima fase di crescita, finirebbe per riguardare anche le componenti adulte.

SCENARIO “EUROPEO”: SALDI MIGRATORI COSTANTI E TASSI D'ATTIVITÀ CRESCENTI

In questo caso si assume che, rispetto alle dinamiche “naturali” della demografia, interferiscano positivamente sia i flussi migratori, che faranno registrare saldi positivi costanti e di entità leggermente superiore a quella verificatasi nella seconda metà degli anni '90, sia i tassi di partecipazione al lavoro – che porteranno tutte le classi d'età a raggiungere o superare la propensione media all'attività registrata dai Paesi europei nella seconda metà degli anni '90.



I risultati dicono che, in questo caso, **le forze di lavoro piemontesi nel decennio 2000-2010 aumenterebbero del 7%**, grazie ad un incremento del 5% di quelle maschili – che si riprenderebbero così dopo la flessione del 2% subita fino al 2000 – e una crescita del 10% di quelle femminili, il cui trend già positivo fino al 2000 subirebbe un decisa accelerazione.

In valori assoluti, se si pongono a confronto le forze di lavoro che sarebbero disponibili al Piemonte nel 2010 con tassi d'attività europei e saldi migratori positivi e costanti lungo tutto il periodo (scenario “europeo”), con quelle che si avrebbero a tassi d'attività immutati e senza migrazioni (scenario “inerziale”), risulta un divario positivo di oltre 330.000 unità, delle quali il 52% sarebbe rappresentato da donne. In termini relativi, ciò significa che il contributo potenziale delle ipotesi incluse nello scenario “europeo” corrisponde ad un incremento delle risorse lavorative piemontesi di oltre il 20%: invece che su 1.656.000, l'offerta di lavoro piemontese potrebbe contare su 1.989.000 persone. Un risultato di tutto rilievo.

I mutamenti ipotizzati **non farebbero aumentare la disponibilità di risorse giovanili, ma certo ridurrebbero l'intensità della diminuzione**, già a partire dal 2000, ma ancor più dopo il 2005. Ciò

significa che, anziché del 30%, l'ulteriore riduzione delle forze lavoro giovanili dopo il 2000 potrebbe arrestarsi sotto il 10%, senza sostanziali differenze tra maschi e femmine.

Le variazioni in crescita sarebbero tutte a carico delle classi adulte, con una progressione relativa che assumerebbe valori piuttosto lineari rispetto al crescere dell'età e una netta connotazione di genere femminile: mentre gli uomini tra 30 e 49 anni consolideranno nel primo decennio del 2000 l'incremento del 10% realizzato negli anni '90, le loro coetanee – già aumentate del 17% rispetto al 1993 – cresceranno ancora del 5%.

Gli incrementi più elevati, tuttavia, si collocherebbero nelle età superiori ai 49 anni. Le forze di lavoro maschili d'età più matura – diminuite del 10% tra il 1993 e il 2000 – aumenterebbero successivamente del 30%, con progressione crescente dal 2005 al 2010. La numerosità delle donne attive d'età superiore ai 49 anni – già aumentata del 7% al 2000 – tra il 2000 e il 2005 aumenterebbe del 27%, e tra il 2005 e il 2010 di un ulteriore 23%: al 2010 le donne mature presenti sul mercato del lavoro piemontese sarebbero del 57% più numerose che nel 2000. Se si tiene a mente che, nel corso dei precedenti anni '90, per le classi d'età matura era prevalsa una tendenza alla diminuzione, non si dovrebbe far fatica a convenire che **l'ageing delle forze di lavoro (la loro progressiva concentrazione in classi d'età più avanzate) emerge come la connotazione qualitativa dominante uno scenario "espansivo" per il Piemonte degli anni 2000.**

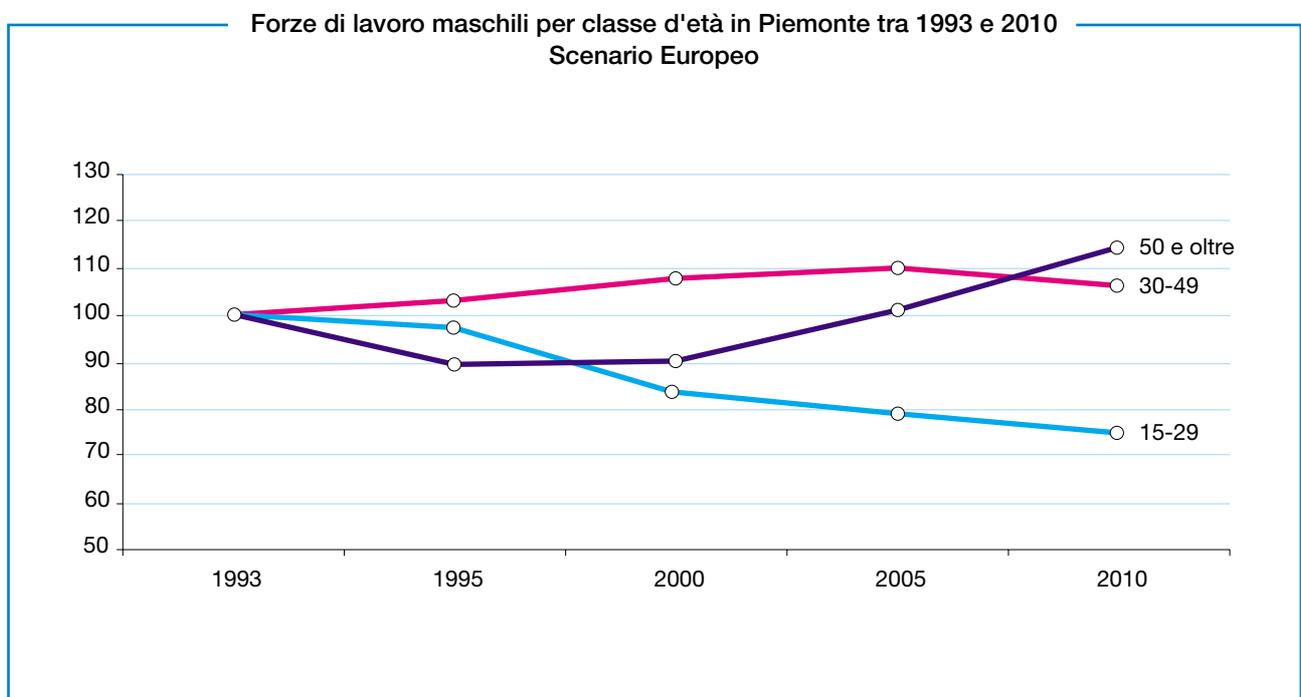
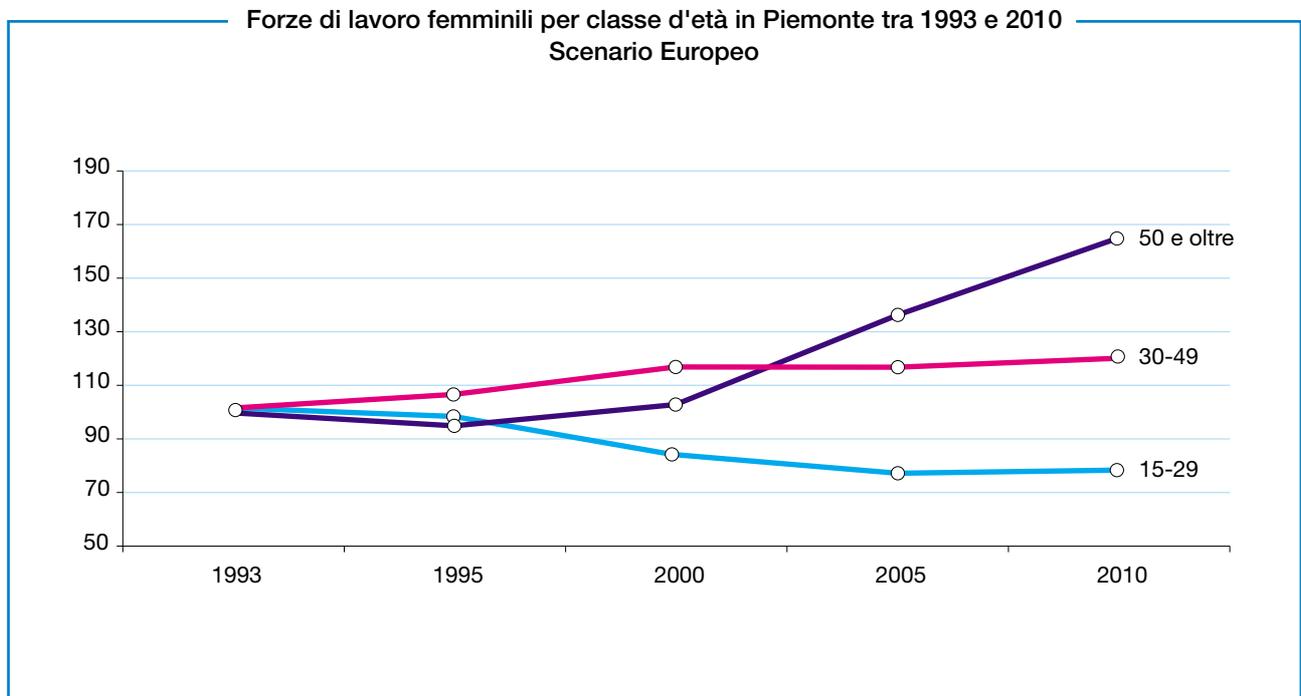
L'altro tratto caratterizzante – per molti aspetti sovrapposto ma non coincidente con il primo – resta la **femminilizzazione**: se la tendenza all'aumento e la sua intensità crescente al crescere dell'età riguarda chiaramente anche gli uomini, non può sfuggire il fatto che, nelle medesime classi adulte e mature, i tassi di aumento delle donne saranno molto più consistenti di quelli dei coetanei. **Se gli uomini di 45-49 anni aumenteranno del 10%, le donne della stessa età aumenteranno del 22%. Se i maschi di 50-54 anni presenti sul mercato del lavoro saranno il 13% in più, le loro coetanee saranno nel 2010 di circa il 30% più numerose che nel 2000.**

Coerentemente con queste dinamiche, anche il tasso di femminilizzazione complessivo delle forze di lavoro, in questo scenario, tenderà a crescere, ma non in misura stravolgente: dal 40% di partenza al 41,2% del 2000, per salire al 42,3 nel 2010. Come si è visto, l'effetto congiunto delle dinamiche previste per i saldi migratori e per i tassi di attività porterà, infatti, ad un aumento della numerosità assoluta anche dei maschi attivi in tutte le classi d'età, ad eccezione di quelle giovanili.

Riassumendo, alla luce delle considerazioni precedenti dovrebbe risultare evidente quanta forza e capacità di trasformazione possano esercitare sulle forze di lavoro i due fattori con cui si sono fatte interagire le tendenze puramente demografiche. **Una pur limitata crescita dei tassi di partecipazione al lavoro di alcune categorie di popolazione, insieme al prolungarsi in modo regolare di flussi migratori di intensità e composizione analoghe a quelle verificatesi negli scorsi anni, sarebbero in grado di rovesciare la previsione, facendo crescere del 7%, anziché diminuire del 10%, la quantità di forze di lavoro disponibili al Piemonte.** Tale effetto quantitativo, però, non sarebbe neutro rispetto alla composizione delle risorse umane disponibili: mentre sarebbe in grado di attenuare, ma non di invertire, la forte tendenza alla riduzione dei contingenti giovanili, esso sarebbe caratterizzato soprattutto da un notevole incremento – in termini assoluti, non solo relativi – delle forze lavoro d'età adulta e matura, fra le quali le donne vedrebbero crescere il proprio peso relativo.

Chi voglia operare perché in Piemonte, nei prossimi 10 anni, la disponibilità di forze di lavoro non diminuisca, come da molti temuto, ma addirittura si espanda, consentendo di alimentare persino scenari di sviluppo estensivo dell'occupazione, sa di poter contare su almeno due leve assai potenti. Il problema è come riuscire a farle muovere nella direzione desiderata e, ancor più, come riuscire a governare gli effetti della loro azione, una volta che questa sia stata innescata.

Quel che appare evidente è che **avere la stessa quantità di risorse umane con la medesima composizione di un tempo non è una prospettiva realistica per il Piemonte.** Come alimentare opportunità di sviluppo e d'innovazione adeguate ai livelli delle ambizioni per mezzo di risorse umane con una composizione d'età e genere diversa dal passato, è la grande sfida che si è presentata in questi anni all'orizzonte di diversi Paesi occidentali: il Piemonte sembra essere un'area in cui tale necessità/opportunità si impone oggi con forza particolarmente stringente.



Lo scenario appena visitato ha presentato in forma congiunta gli effetti dei due principali fattori su cui si ritiene possibile agire per influenzare la dinamica futura delle forze di lavoro, a partire dai dati ormai non più modificabili della demografia naturale. Per migliorare la conoscenza di ciascuno di questi fattori, per valutare in quali direzioni e con quanto peso ciascuno di essi sia in grado di agire, può essere utile costruire altri due scenari per le forze di lavoro piemontesi. In ciascuno di questi si cercherà di “tener fermo” uno dei due fattori e far agire

l'altro, in modo da portarne in evidenza gli specifici effetti sulla entità e composizione delle forze di lavoro, nell'arco del medesimo orizzonte temporale.

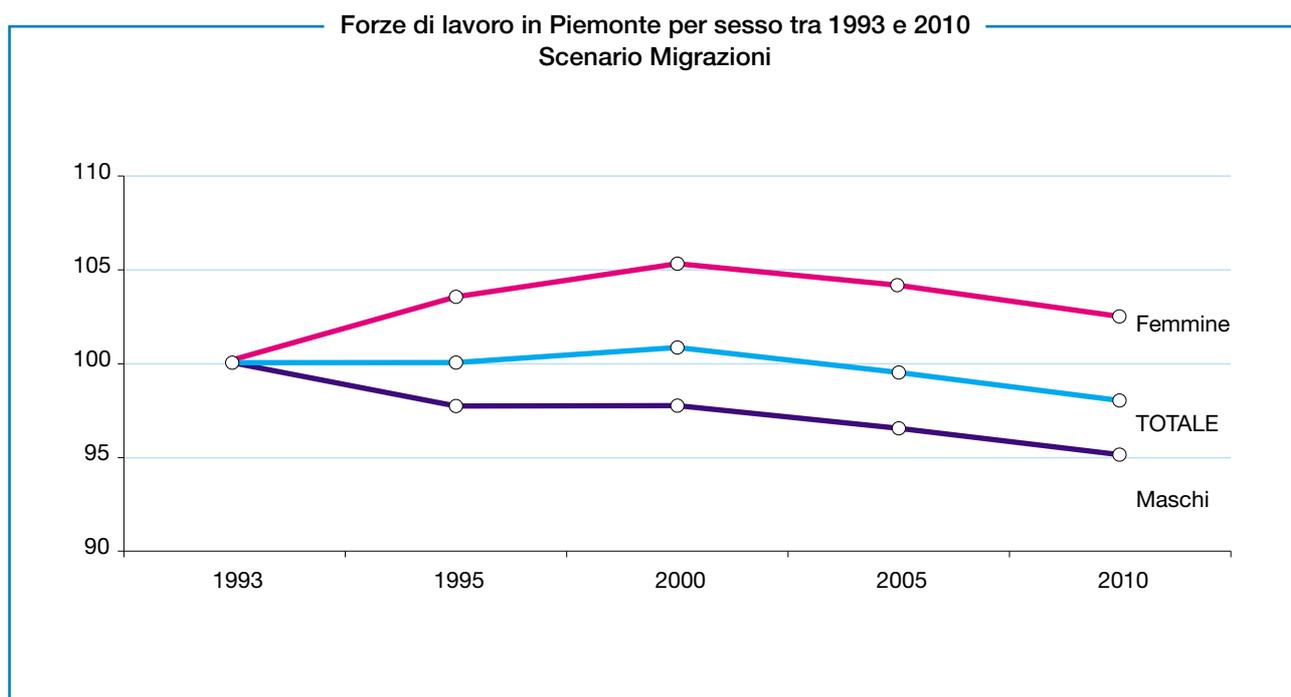
Il confronto fra i risultati dei due esercizi consentirà di esprimere valutazioni utili ai decisori per comprendere che i due fattori considerati non sono indifferenti l'uno rispetto all'altro. Agendo sull'uno si possono ottenere certi risultati e agendo sull'altro risultati diversi, sia in termini di quantità sia in termini di qualità delle risorse umane aggiuntive che si rendono disponibili. E non è detto che le differenze vadano esattamente nella direzione considerata più ovvia.

SCENARIO “MIGRAZIONI”: SALDI MIGRATORI COSTANTI E TASSI D'ATTIVITÀ STABILI

In questa ipotesi si tengono costanti per tutto il decennio 2000-2010 i tassi specifici d'attività conseguiti dalla popolazione di ogni classe d'età alla fine degli anni '90 e si lasciano agire i flussi migratori in modo e misura sostanzialmente costanti rispetto a quanto registrato negli anni precedenti. Si possono così vedere distintamente gli effetti specifici che produrrebbe un'immigrazione definibile relativamente elevata e prolungata nel tempo sull'entità e sulla struttura delle forze di lavoro piemontesi, sempre a confronto con quanto accadrebbe se operassero soltanto le tendenze “naturali” della demografia, e restassero invariate le attuali propensioni al lavoro delle diverse fasce di popolazione (come nello scenario “inerziale”).

L'immigrazione è un fattore di cambiamento della popolazione e delle forze di lavoro a cui viene attribuito nel dibattito pubblico un peso molto e sempre più elevato: dagli immigrati si attendono contributi determinanti per sostituire le quote di giovani mancanti o le loro disponibilità al lavoro declinanti, ma anche per far fronte alle quote della domanda di lavoro non più corrispondenti alle caratteristiche oggettive e alle disposizioni soggettive di parte rilevante della popolazione locale di ogni età. Nello stesso tempo – anche a giudizio di altissime autorità pubbliche – ci si aspetta che provvedano a riempire le culle lasciate vuote dalla bassissima fecondità degli autoctoni e a finanziare il sistema previdenziale, di cui sempre più estesamente sembrerebbe dover fruire una popolazione locale in via di rapido invecchiamento.

Al di là di ogni giudizio sui fondamenti obiettivi tanto delle preoccupazioni quanto delle speranze associate all'immigrazione, provare a misurare il suo impatto realistico sulle forze di lavoro può essere un contributo utile a chi debba trarre dalla discussione indicazioni utili a fini operativi.



Anticipando il confronto con lo scenario “inerziale”, si può dire che **la quantità di forze di lavoro disponibili al 2010 con migrazioni costanti sarebbe superiore di 160.000 unità (quasi il 10% in più), rispetto al dato che si avrebbe senza migrazioni.** Delle forze aggiuntive il 52,4% sarebbe rappresentato da donne. La caratteristica distintiva principale di questo scenario starebbe nel fatto che **ben l'86% dell'incremento ottenibile sarebbe concentrato nelle età comprese tra 25 e 34 anni.**

Esaminando dall'interno le dinamiche prodotte dall'esercizio svolto sotto le condizioni dello scenario “migrazioni”, si deve invece constatare che, da sola, l'immigrazione non riuscirebbe ad invertire la tendenza “naturale” al declino delle forze di lavoro piemontesi nel prossimo decennio. Nel 2010, infatti, lo scenario “migrazioni” prospetta un decremento delle forze di lavoro piemontesi di quasi il 3% rispetto al 2000. La riduzione sarebbe dovuta maggiormente alla componente maschile, poiché il calo delle donne sarebbe inferiore al 2%. Per i maschi si accentuerebbe la tendenza già avviata negli anni '90, mentre per le donne, che nel 2000 risultano aumentate del 5% rispetto al 1993, si verificherebbe un cambio di direzione.

Con una dinamica migratoria come quella ipotizzata si potrà rallentare la riduzione delle forze di lavoro giovanili (ma soprattutto dei giovani adulti): rispetto a diminuzioni dell'ordine del 30% nel caso dell'ipotesi di saldo migratorio nullo, con saldi positivi e costanti come quelli ipotizzati ci si potrebbe arrestare ad un calo inferiore al 15% circa. Più in dettaglio, le tre classi giovanili nello scenario “migrazioni” si modificherebbero nei modi seguenti:

- i 15-19enni, che nel 2000 registrano un crollo superiore al 40% rispetto al 1993, subirebbero ancora una lieve flessione: la loro numerosità tenderebbe quindi a stabilizzarsi a livelli di poco superiori a quelli previsti dallo scenario “inerziale”;
- i 20-24enni continuerebbero a diminuire con regolarità, ma meno intensamente che in assenza di migrazioni: se nel 2000 risultano il 22% in meno che nel 1993, nel 2010 sarebbero il 13% in meno rispetto al 2000, anziché il 31% in meno prospettato dallo scenario “inerziale”;
- i 25-29enni, ridottisi solo del 2% al 2000, diminuirebbero invece del 15% tra il 2000 e il 2010, ma in assenza di migrazioni subirebbero un crollo superiore al 40%.

È quest'ultima, in effetti, la classe su cui un saldo migratorio positivo e costante produrrebbe un effetto positivo maggiore sull'entità delle forze di lavoro: quasi 70.000 unità in più al 2010, rispetto all'ipotesi di saldi migratori nulli. Un po' meno, circa 60.000 unità, sarebbe il contributo differenziale fornito dalle migrazioni alla classe d'età immediatamente successiva (30-34 anni).

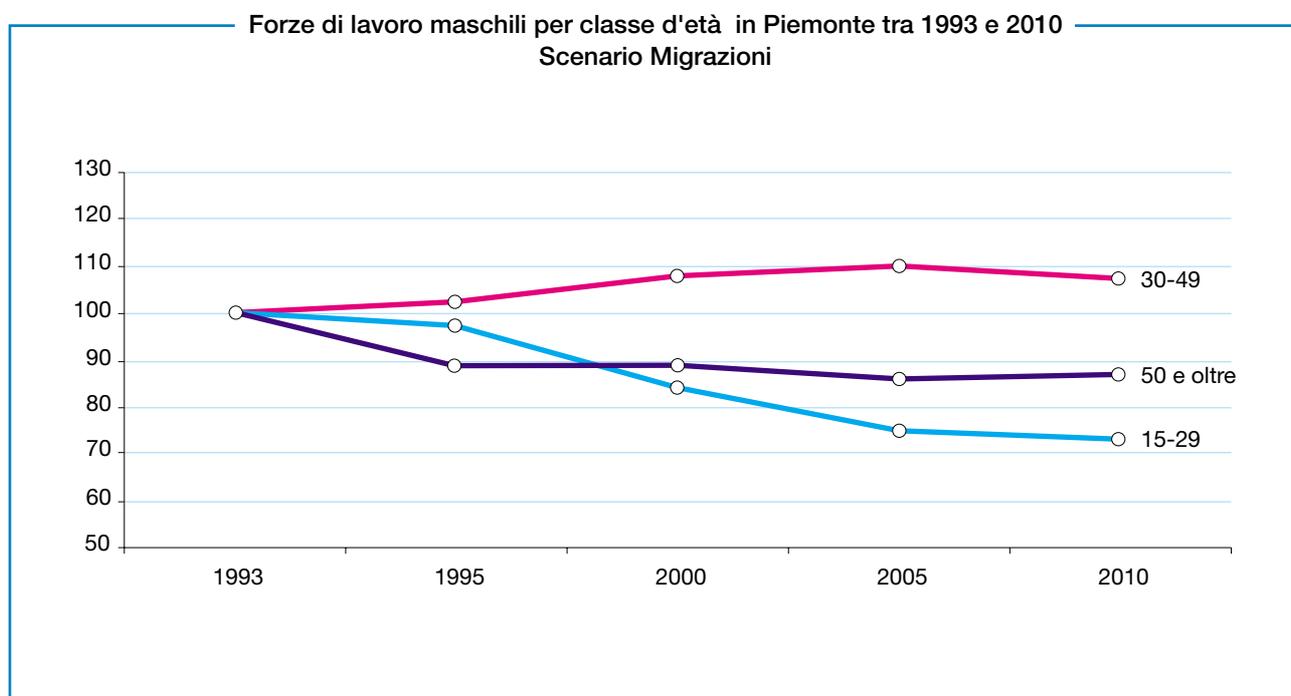
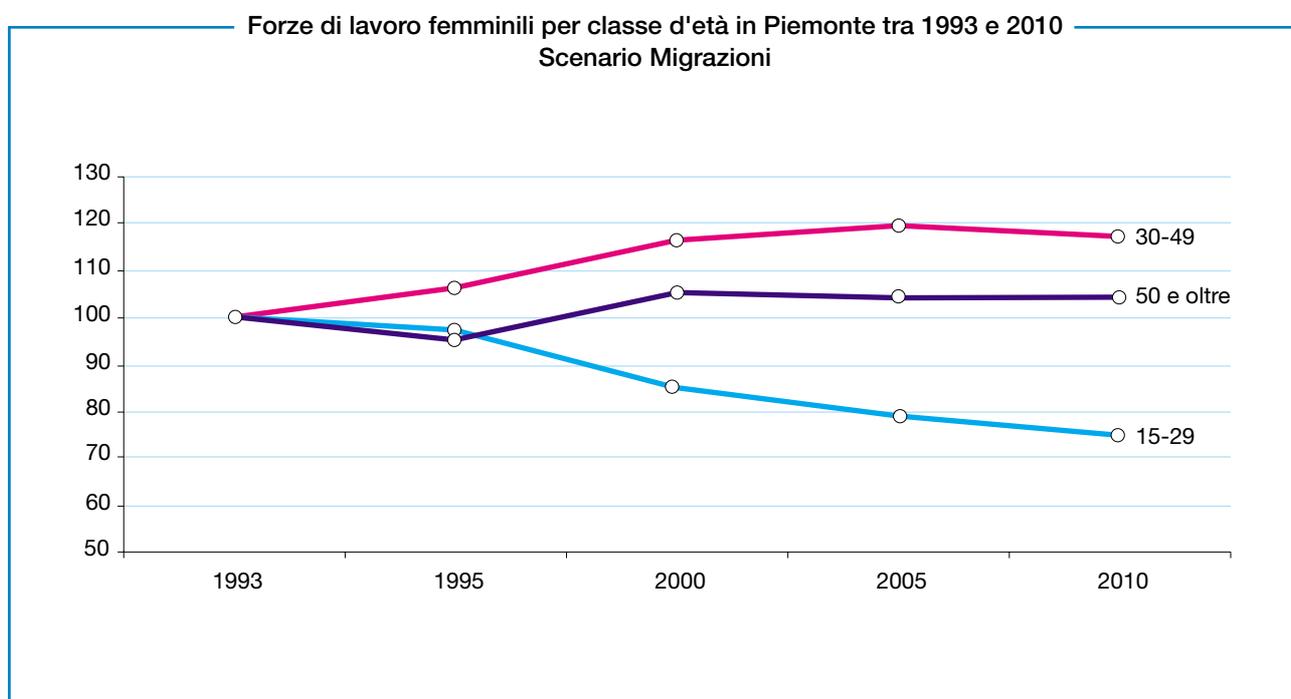
Già a partire dai 40 anni, però, una dinamica migratoria analoga a quella degli anni '90 produrrebbe sulle forze di lavoro un effetto negativo, rispetto a quello previsto dallo scenario senza migrazioni. **Ciò può stupire solamente chi prenda in conto una sola delle componenti migratorie.** In realtà, non si dovrebbe mai scordare che lungo tutto il decennio scorso, accanto a significativi flussi di popolazione in ingresso, sono stati registrati in Piemonte **movimenti in uscita d'entità mai trascurabile.** E non è detto che tra i due flussi non vi sia stata anche qualche relazione diretta o indiretta, né si può sottovalutare la possibilità che un'influenza reciproca ancor più rilevante possa verificarsi in futuro².

Il risultato – solo apparentemente paradossale – è che, con l'operare di movimenti migratori del tipo e del grado già registrati negli anni '90, le forze di lavoro d'età compresa fra 35 e 55 anni risulterebbero nel 2010, non solo meno numerose che nel 2000, ma anche meno numerose di quanto accadrebbe senza migrazioni.

Nessun effetto sostanziale avranno, invece, le migrazioni sulla consistenza delle forze lavoro d'età più matura: in assenza di variazioni nei tassi d'attività, esse resteranno su livelli analoghi a quelli di partenza, con oscillazioni tra le varie sottoclassi in funzione delle sottostanti dinamiche strettamente demografiche.

Insomma, forse deludendo qualcuna delle tante attese che taluni ripongono su di esse, le migrazioni sembrano poter dare – dal punto di vista della quantità delle forze di lavoro disponibili – un contributo apprezzabile ma limitato all'attenuazione della scarsità delle risorse strettamente giovanili, un apporto più consistente alla classe dei giovani-adulti, concentrato peraltro soprattutto nella prima metà del prossimo decennio, e un successivo apporto di forze aggiuntive alle classi dei trentenni. Tutto ciò potrà fornire **utili boccate di ossigeno a specifici settori d'attività economica con acute difficoltà di rimpiazzo della manodopera o forti crisi di**

4 – LE FORZE DI LAVORO PIEMONTESE NEGLI ANNI 2000 - Alcuni scenari alternativi



attrattività nei confronti della popolazione locale. Non sembra però in grado – di per sé – di portare a mutamenti rilevanti e strutturali né nella configurazione né nel bilancio delle risorse umane piemontesi, rispetto a quelli che ci sono stati consegnati dagli anni '90.

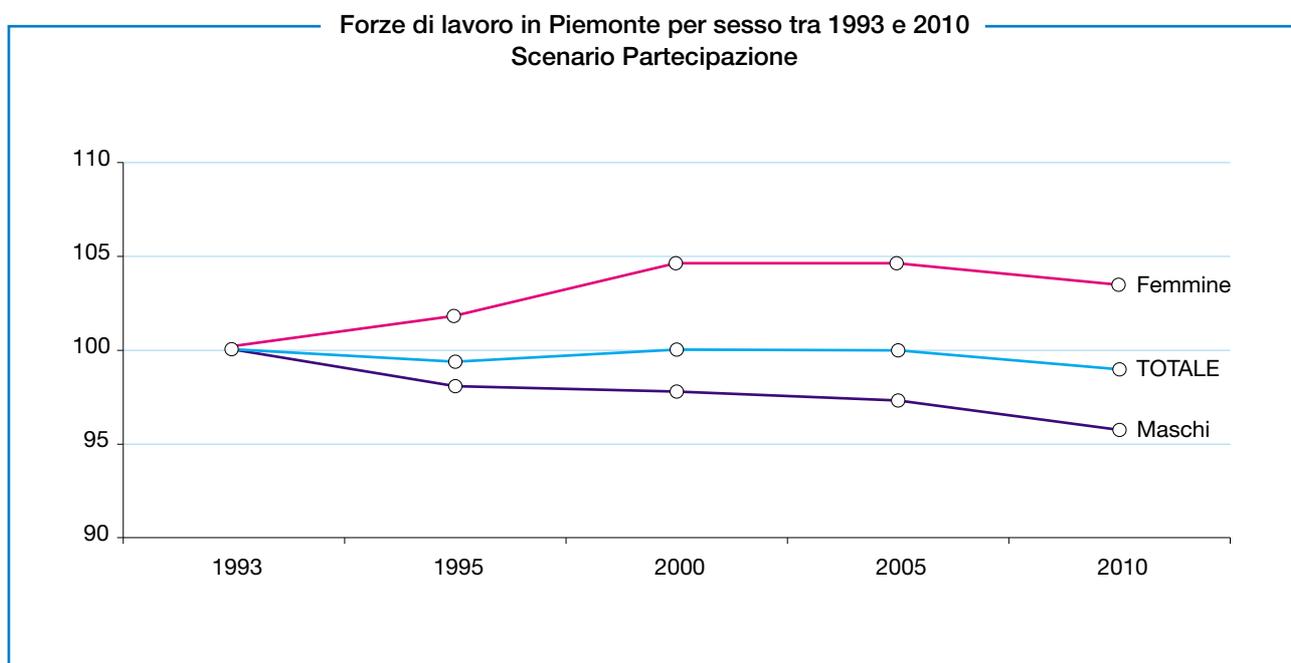
La leva delle migrazioni, dunque, si presenta ai decisori come uno strumento potenzialmente utile per influenzare la formazione dell'offerta di lavoro piemontese, ma entro limiti piuttosto definiti sia in termini di

quantità sia in termini di composizione. Inoltre, il suo potenziale sembra dover perdere nel tempo efficacia relativa, almeno rispetto a quelli che vengono ritenuti i suoi pregi maggiori (in primo luogo, il contributo a contrastare la riduzione delle risorse giovanili).

Una strategia solo basata sulle migrazioni non sembra in grado di risolvere i problemi acuti del presente, né di evitare la loro persistenza negli anni futuri, quando questi si cumuleranno in maniera potenzialmente esplosiva con altri che le migrazioni non riescono per nulla ad influenzare: ad esempio, la troppo scarsa presenza nella popolazione attiva, in rapporto alla crescente ampiezza demografica, delle classi d'età matura.

SCENARIO “PARTECIPAZIONE”: SALDI MIGRATORI NULLI E TASSI D’ATTIVITÀ CRESCENTI

Quest’ultimo riferimento spinge a considerare più da vicino il secondo dei fattori suscettibili di influenzare l’entità e la composizione delle forze di lavoro: i tassi d’attività. Con lo scenario “partecipazione” si è voluto mettere in evidenza il possibile contributo specifico di questo fattore, nei confronti della disponibilità futura di risorse lavorative piemontesi, nell’ipotesi che si vogliano e si sappiano produrre modificazioni nei livelli di partenza tali da portare tutte le classi d’età ed entrambi i gruppi di genere a tassi di presenza sul mercato del lavoro almeno uguali a quelli registrati nella media dei Paesi europei già nel corso degli anni '90. Per consentire di cogliere e misurare un possibile “effetto partecipazione” al netto delle altre influenze significative, si è applicata alla popolazione un’ipotesi di saldi migratori nulli. Ciò che l’esercizio mette in luce, dunque, è in che misura e in che modi cambierebbero le forze di lavoro piemontesi al 2010 per l’agire del solo adeguamento dei tassi specifici di attività ai livelli “europei”.



Il primo risultato è che **questa operazione sarebbe in grado, da sola, di mantenere quasi costante il livello assoluto delle forze di lavoro piemontesi, annullando quasi del tutto il calo del 10% che si è visto insito nelle tendenze “natural” del sistema.** Solo facendo muovere cautamente i tassi, senza alcun contributo da parte delle migrazioni, nel 2010 le forze di lavoro piemontesi conterebbero 170.000 unità in più che nello scenario “inerziale” e quasi 10.000 unità in più che nello scenario “migrazioni”.

L’incremento di risorse lavorative dovuto all’effetto partecipazione, rispetto allo scenario “inerziale”, andrebbe a vantaggio della componente maschile – che anziché ridursi del 10%, tra il 2000 e il 2010

diminuirebbe solo del 2%. Ma beneficerebbe ancor più la componente femminile – che anziché diminuire del 13%, fletterebbe di meno del 2%.

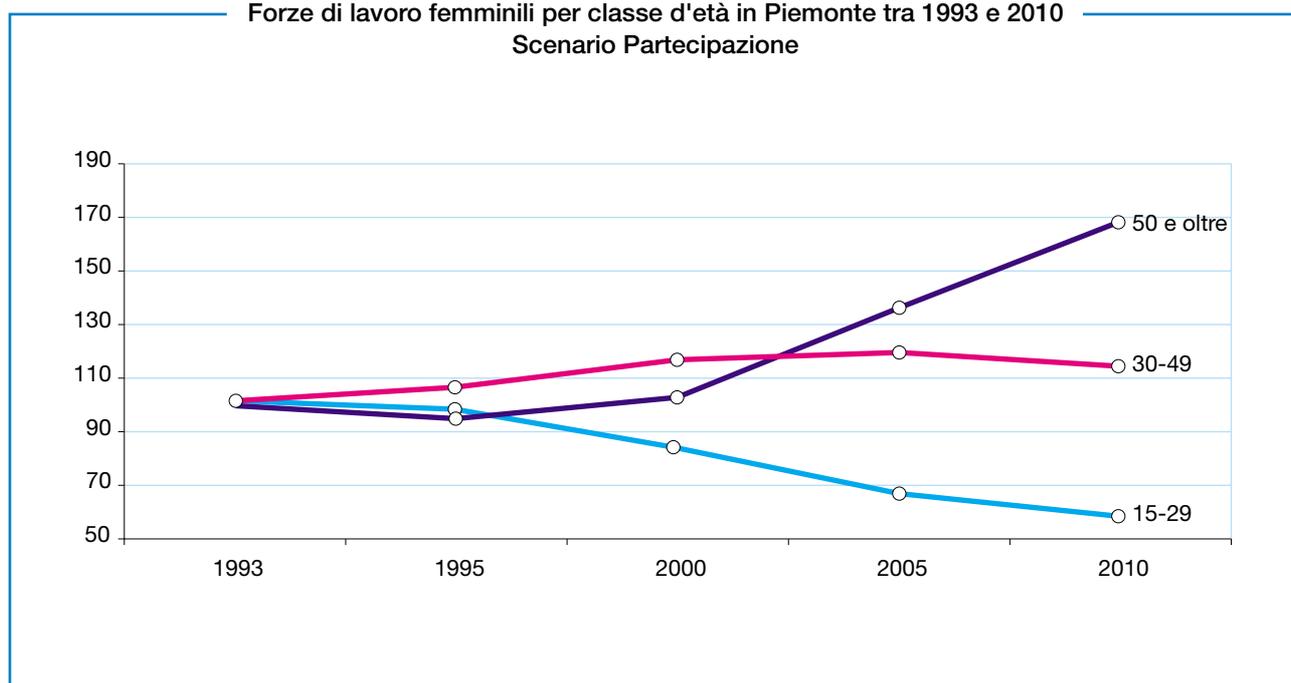
Molto diversi sarebbero anche i gruppi di età sui quali questa ipotesi produrrebbe i maggiori effetti espansivi. In primo luogo gli adolescenti (15-19 anni), i cui tassi di partecipazione al lavoro sono scesi in Piemonte (e in Italia) a livelli anormalmente bassi negli anni '90. Riportandoli a livello europeo, la consistenza assoluta delle forze di lavoro più giovani, dopo il crollo del 45% registrato tra il 1993 e il 2000, aumenterebbe del 22% tra il 2000 e il 2010, anziché diminuire del 9% come nello scenario “inerziale”, o flettere del 2% come nello scenario “migrazioni”. Più limitato sarebbe l'effetto sulle altre classi giovanili, la cui consistenza si collocherebbe in una posizione compresa tra il minimo dello scenario “inerziale” e il massimo dello scenario “migrazioni”, ma più vicina al primo che al secondo.

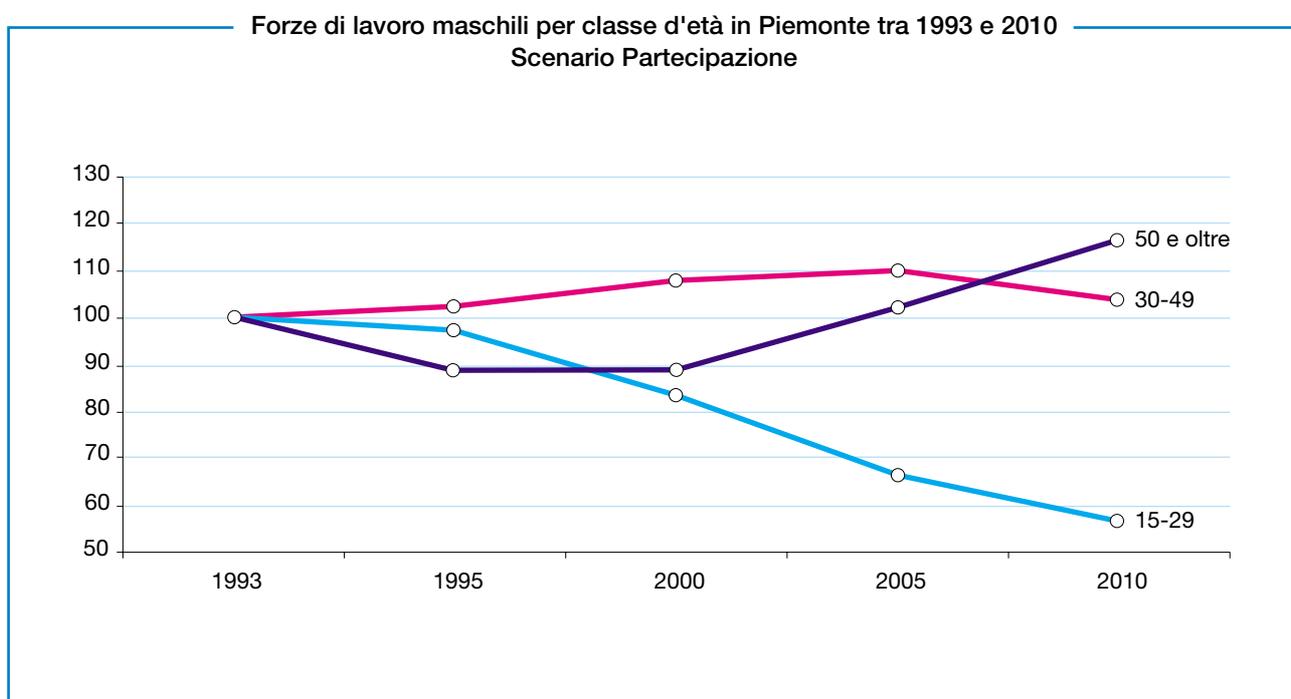
Dove si manifesterebbe con maggior forza l'effetto differenziale di uno scenario centrato sulla crescita a livelli europei dei tassi di partecipazione è in tutte le classi sopra i 39 anni per le donne, e sopra i 49 anni per gli uomini: per entrambi i gruppi si produrrebbero divari positivi rispetto allo scenario “inerziale”, con un'ampiezza crescente al crescere dell'età considerata. In particolare, nella classe per molti versi “critica” dei cinquantenni, nel decennio 2000-2010 gli uomini attivi sul mercato del lavoro aumenterebbero del 31% e le donne del 57%.

Nel complesso, dunque, confrontando uno scenario a tassi d'attività fissi con uno a tassi europei, sempre mantenendo nulli i saldi migratori, si stima che l'effetto partecipazione sarebbe in grado di determinare un incremento delle forze di lavoro piemontesi di oltre il 10% (le circa 170.000 unità di cui si è detto). Le forze di lavoro aggiuntive prodotte per tale via sarebbero per il 52,5% composte da donne e per il 62,1% concentrate nelle classi comprese tra 50 e 59 anni.

Può risultare sorprendente che l'effetto partecipazione non prospetti un maggior grado di femminilizzazione, rispetto all'effetto immigrazione. Ciò dipende dal fatto che le modifiche dei tassi d'attività porterebbero, nelle forze di lavoro d'età più giovane, ad incrementi soprattutto maschili, mentre nelle classi più mature, pur diversamente distribuito fra le singole sottoclassi, il vantaggio rispetto allo scenario “inerziale” beneficerebbe i maschi non molto meno delle femmine: a titolo di esempio, si consideri che nella specifica classe dei 55-59enni, con tassi europei i maschi sarebbero 36.000 in più, le donne 29.000. Ciò non è altro che il riflesso del fatto che **negli anni '90 – in particolare in Piemonte e ancor più in provincia di Torino – la caduta dei tassi d'attività dei maschi cinquantenni è andata ben al di sotto dello standard europeo.**

Forze di lavoro femminili per classe d'età in Piemonte tra 1993 e 2010
Scenario Partecipazione





Insomma, sembra emergere con sufficiente evidenza tanto la forza quanto la specificità del potenziale fattore “partecipazione”, nei confronti delle prospettive future delle forze di lavoro piemontesi. Pur essendo una leva molto meno considerata di altre, tra quelle utilizzabili **per correggere gli effetti problematici della demografia, l'aumento della partecipazione attiva al mercato del lavoro è in grado di promettere effetti espansivi non meno rilevanti di altre, più intensi ad esempio di quelli delle migrazioni**. Si tratta però di una strada che non può essere intrapresa lasciando inalterate tutte le altre condizioni e modalità di funzionamento del sistema economico e sociale. Cambiare la propensione al lavoro di ognuno dei sottogruppi di popolazione per i quali esistono obiettivi margini di espansione, postula che si sappiano riconoscere e rimuovere gli ostacoli di tipo pratico, organizzativo e culturale che tale propensione hanno fino ad ora limitato. A loro volta, **cambiamenti nei tassi di attività di queste categorie di popolazione – giovani, adulti, anziani, donne – imporrebbero inevitabilmente mutamenti rilevanti sia nella sfera pubblica sia in quella privata, ai quali le organizzazioni e gli individui dovrebbero dimostrare di sapersi adattare con rapidità.**

Tutto ciò è probabilmente assai più difficile che non fronteggiare i problemi di accoglienza e inserimento di un certo numero di giovani-adulti provenienti da altre parti del Mondo, e questo può spiegare perché sulla “partecipazione” si parli e ci si conti assai meno, rispetto a quanto si dice dell’immigrazione. Anche in base all’analisi presentata, però, sembra che queste diverse possibili leve per influenzare la disponibilità di risorse umane non siano alternative l’una rispetto all’altra. Pare anzi che esse possano sortire effetti del tipo e nella misura necessaria solo se vengono utilizzate congiuntamente, in debite proporzioni. Ecco allora che **il nodo della piena valorizzazione del potenziale lavorativo insito in ampie fasce della popolazione locale, cui i modi dello sviluppo economico e sociale conosciuto finora non hanno saputo offrire adeguate opportunità di espressione, finirà per imporsi come una delle questioni principali** che si prospettano, ineludibili, all’attenzione di chi ha responsabilità di assumere decisioni socialmente rilevanti.

Tab. 2 – Differenze nell'entità e nella composizione per sesso ed età delle variazioni delle forze di lavoro piemontesi al 2010 previste da ciascuno Scenario, rispetto a quelle previste dallo Scenario Inerziale

Classi di età	Scenario Migrazioni			Scenario Partecipazione			Scenario Europeo		
	M	F	TOTALE	M	F	TOTALE	M	F	TOTALE
15-19	1.749	1.552	3.301	5.471	5.718	11.189	7.704	7.897	15.601
20-24	16.536	16.195	32.731	3.994	0	3.994	21.703	16.195	37.898
25-29	37.730	34.203	71.933	2.311	0	2.311	41.106	34.203	75.309
30-34	33.163	30.077	63.240	0	0	0	33.163	30.077	63.240
35-39	3.913	7.352	11.265	0	0	0	3.913	7.352	11.265
40-44	-8.223	-2.590	-10.814	0	3.839	3.839	-8.223	1.165	-7.059
45-49	-6.363	-2.262	-8.625	0	11.860	11.860	-6.363	9.328	2.965
50-54	-868	185	-683	18.161	22.081	40.243	17.152	22.329	39.482
55-59	-40	84	44	36.362	28.946	65.308	36.298	29.108	65.405
60-64	-673	-165	-838	12.193	13.582	25.776	11.279	13.164	24.443
65-69	-79	-44	-124	1.832	2.193	4.026	1.738	2.122	3.860
70-w	-372	-249	-621	345	978	1.323	-41	667	626
Totale	76.473	84.337	160.810	80.670	89.198	169.868	159.428	173.606	333.034

Scenario Inerziale: si sono mantenuti stabili i tassi d'attività di ogni classe d'età a valori del 1999 e si sono ipotizzati saldi migratori nulli per ogni classe.

Scenario Migrazioni: mantenendo fissi i tassi d'attività di ogni classe e genere, si sono previsti saldi migratori positivi e costanti lungo tutto il decennio su valori leggermente superiori a quelli medi della seconda metà degli anni '90.

Scenario Partecipazione: mantenendo saldi migratori nulli per ogni classe d'età, si sono previsti tassi d'attività crescenti almeno al livello medio europeo registrato nella seconda metà degli anni '90.

Scenario Europeo: si sommano saldi migratori positivi e costanti, come nello scenario Migrazioni, e tassi d'attività crescenti, come nello scenario Partecipazione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La dimensione e la composizione delle forze di lavoro piemontesi nei prossimi anni dipendono da tre variabili:

- la dinamica naturale, che produce un restringimento e un invecchiamento interno della popolazione in età lavorativa;
- la dinamica migratoria, che pur non essendo riducibile all'apporto di popolazione in età lavorativa, e disponibile a lavorare, contribuisce certamente all'alimentazione delle forze di lavoro;
- i tassi di partecipazione, che per certe classi di età – giovani e mature – sono inferiori alla media europea, e potrebbero essere aumentati, mentre nel decennio passato in certi casi sono diminuiti: lo spostamento dell'età di pensionamento e la permanenza nell'occupazione delle donne quarantenni oggi occupate già spingono nel senso di una ripresa.

Nel capitolo si è prodotto un esercizio di simulazione a quattro scenari, allo scopo di isolare e quantificare l'apporto specifico alle forze di lavoro che può essere atteso da ciascuna delle tre determinanti.

Un primo scenario evidenzia la dinamica "inerziale" dell'attuale base demografica regionale, in assenza di saldi migratori positivi, e di variazione nei tassi specifici di partecipazione: le forze di lavoro si ridurrebbero nei prossimi 10 anni del 10% a danno della componente giovanile, la cui consistenza subirebbe una riduzione del 30% circa (e un dimezzamento rispetto alle dimensioni del 1993).

Uno scenario "Migrazioni", a tassi di attività invariati e saldi migratori positivi e costanti, allineati ai livelli della seconda metà degli anni '90, non sarebbe sufficiente – a differenza del decennio trascorso – ad annullare la contrazione dell'offerta di lavoro prodotta dalle dinamiche naturali, determinando una perdita di 3 punti percentuali tra il 2000 e il 2010. Tuttavia la perdita di peso della componente giovanile sarebbe ridotta della metà.

Uno scenario “Partecipazione” a saldi migratori nulli e tassi di attività in crescita fino ad allinearsi alla media europea sarebbe sufficiente ad annullare quasi per intero la contrazione dell’offerta di lavoro prodotta dalle dinamiche naturali. Il recupero sarebbe prodotto prevalentemente dalla componente più matura delle forze di lavoro (mentre la fascia al di sotto dei 30 anni continuerebbe a perdere consistenza), e vedrebbe una modesta sostituzione di forza lavoro maschile con forza lavoro femminile.

Un’ipotesi che combini i due apporti (tassi di attività europei e migrazioni allineate a quelle del decennio appena trascorso), che si è definita “Scenario Europeo”, vedrebbe nei prossimi 10 anni più che compensata l’erosione delle forze di lavoro prodotta dalla dinamica naturale: invece di una riduzione del 10%, si verificherebbe un aumento dell’offerta di lavoro pari a circa il 7%, particolarmente intensa per la componente femminile (10%), ma significativa anche per la componente maschile. La riduzione dei giovani si arresterebbe intorno al 10%, mentre le classi più mature aumenterebbero sensibilmente il loro contributo al mercato del lavoro.

Nel complesso, rileva sottolineare che l’apporto della componente migratoria – da solo – può ridurre ma non annullare la diminuzione e l’invecchiamento della forza lavoro: anche se le immigrazioni concentrano in questa fascia i loro effetti, la componente sotto i 30 anni diminuirebbe ancora del 15%, pur dopo i forti ridimensionamenti già subiti negli anni '90. Il governo dei processi di ageing della società piemontese richiede dunque una gestione accurata dell’apporto di tutte le componenti della popolazione. Focalizzando l’attenzione sul problema di mantenere un’offerta di lavoro adeguata, attenuando la scarsità delle risorse giovanili e l’aumento tendenziale del rapporto di dipendenza, l’attenzione cade spesso esclusivamente sull’apporto migratorio, **sottovalutando il possibile peso di un’altra, fondamentale, determinante delle forze di lavoro: i tassi di partecipazione al mercato del lavoro.**

Considerando realisticamente l’apporto potenziale di quest’ultima, il quadro di proiezioni presentato smentisce – almeno per il prossimo decennio – ogni approccio “catastrofista” che preveda drammatiche strozzature nell’offerta di lavoro complessiva. Esso **rinvia però ad un ripensamento del modello di crescita economica: uno schema di sviluppo fondato ancora sulla centralità della componente giovanile del lavoro sarebbe fortemente irrealistico.**

Dai risultati e dalle considerazioni presentate nei paragrafi precedenti si possono trarre alcune implicazioni sia sul piano analitico sia sul versante propositivo.

Il problema della disponibilità quantitativa di risorse umane in Piemonte – almeno per i prossimi 10 anni – non risulta così drammatico come le proiezioni puramente demografiche potrebbero indurre a ritenere. Se uno scenario puramente inerziale delle tendenze “naturali” della popolazione produrrebbe un calo delle forze di lavoro dell’ordine del 10%, si è visto che è possibile contrastare e persino invertire il segno della variazione con contributi d’entità non eccezionale da parte delle migrazioni dall’esterno, ma anche – e ancor più – con modificazioni del tutto realistiche dei tassi di partecipazione al mercato del lavoro di alcune componenti della popolazione locale: da un lato, i ragazzi e le ragazze più giovani, dall’altro soprattutto le donne e gli uomini d’età adulta e matura.

Il punto è che tali possibili contributi alla soluzione del problema della scarsità di risorse umane non sarebbero neutri, ma implicherebbero e porterebbero con sé forti necessità di adattamento delle organizzazioni ad una diversa composizione per genere e per età delle forze di lavoro.

Il vero problema è perciò di natura assai più qualitativa che quantitativa, e le sue possibili soluzioni rimandano – più che a modificazioni nei comportamenti demografici in senso stretto, che, pur necessari, non avrebbero il tempo di produrre effetti nel prossimo decennio – a decisioni di politica sociale, istituzionale, gestionale e organizzativa, oltre che a questioni di natura propriamente culturale, almeno nel medio periodo.

In modo soltanto evocativo, si può dire che il campo dei temi da affrontare comprende almeno i seguenti tre ambiti problematici:

- 1) quale tipo di sviluppo economico si vuole o si prevede che avrà la regione, e quale composizione avrà o dovrà avere la domanda di lavoro che da tale sviluppo prenderà forma e contenuto?
- 2) con quali leve si può agire sulle caratteristiche di tale domanda di lavoro, perché essa risulti adeguata, non solo a valorizzare, ma anche a stimolare e accrescere la disponibilità al lavoro dei segmenti della popolazione piemontese a minor tasso di partecipazione?
- 3) con quali leve si può agire nei confronti delle caratteristiche e condizioni dei diversi soggetti d'offerta – attuali e potenziali – perché siano messi in grado di aderire e trarre vantaggio dalle opportunità di occupazione che si creeranno o si renderanno disponibili?

In termini operativi, emergono quindi tre direzioni su cui riflettere e poi agire per costruire un migliore e più avanzato equilibrio sul mercato del lavoro piemontese, al servizio di prospettive di sviluppo che siano, al tempo stesso, più innovative e ampiamente inclusive:

- 1) **Orientare la composizione del mix delle attività economiche in modo che si creino opportunità di occupazione a tutti i livelli della scala professionale – con particolare attenzione a quelli intermedi.** L'obiettivo dovrebbe essere quello di evitare una eccessiva polarizzazione, che tenderebbe ad escludere fasce ampie di popolazione, non più disponibili verso i livelli inferiori, ma non ancora in grado di competere per quelli superiori. Tali occupazioni sono più facilmente reperibili nell'ambito delle attività dei servizi, molte delle quali si sono già rivelate più ospitali – e persino favorevolmente selettive – proprio nei confronti delle fasce di popolazione di cui più si devono elevare i tassi d'attività: donne e adulti.
- 2) **Operare perché le forme organizzative del lavoro (dalla durata degli orari alla loro distribuzione temporale, fino alla dislocazione fisica delle attività) siano sempre più varie,** per aderire alla crescente differenziazione dei gradi e dei modi della partecipazione al lavoro accessibili alle diverse componenti della popolazione: part-time, orari atipici, telelavoro sembrano essere i principali riferimenti pratici di cui esplorare a fondo le potenzialità.
- 3) **Agire perché la qualificazione della popolazione in età di lavoro – incluse le sue componenti meno giovani e quelle con un grado di “attaccamento” all'occupazione meno forte e continuativo – possa essere ed essere resa adeguata ai fabbisogni della domanda.** Ciò richiede, in primo luogo, che le opportunità di formazione, qualificazione, riconversione siano distribuite in modo molto più diffuso nel tempo e nello spazio. L'istruzione/qualificazione dei giovani in contesti di lavoro e la formazione continua lungo tutto l'arco della vita attiva sono i riferimenti obbligatori per il successo di una strategia del genere. Il problema dei prossimi anni è agire perché ad essi corrispondano strumenti operativi – sul piano giuridico e su quello organizzativo – effettivamente a disposizione dei cittadini, non solo evocazioni retoriche che risuonano in molti discorsi pubblici, ma lì, spesso, esauriscono la propria eco.

Ire scenari

→ IMMIGRAZIONE: RIFLETTERE SULLE PROSPETTIVE

IMMIGRAZIONE: RIFLETTERE SULLE PROSPETTIVE

Enrico Allasino

In Piemonte vi sono molti immigrati stranieri in quantità assolute, ma la capacità della regione di attrarli e inserirli sono relativamente ridotte rispetto alle regioni più dinamiche del Nord: la situazione dell'immigrazione straniera in Piemonte può essere così caratterizzata sinteticamente.

La regione, per dimensioni demografiche ed economiche è in grado di accogliere comunque oltre centomila stranieri, ma altre regioni italiane attraggono e inseriscono quote proporzionalmente più consistenti di immigrati. Dalle analisi disponibili risulta inoltre che **il lavoro nero e le situazioni di irregolarità sarebbero più diffuse in Piemonte che in altre regioni centro settentrionali.**

Il rapporto della Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati distingue tre modelli di inserimento nel mercato del lavoro degli immigrati in Italia: un modello industriale del Nord-Est e dell'Italia centrale caratterizzato da forte e dinamica domanda nelle piccole medie imprese industriali, in edilizia e per il lavoro stagionale in agricoltura; un modello metropolitano con forte domanda nei servizi domestici e nel terziario; infine un modello meridionale, con lavoro domestico nelle città e attività in agricoltura e nella pesca. Né questa, né altre tipologie di diversa fonte, individuano nel sistema piemontese caratteristiche forti e tipiche. La nostra regione sembra piuttosto presentare caratteri misti e poco marcati, in parte del modello industriale, in parte del modello metropolitano a Torino, ma con toni più sfumati che in altre grandi città italiane. Vi è certamente una presenza di immigrati nelle grandi imprese piemontesi (alcuni tuttavia sono dipendenti di ditte appaltatrici), ma siamo lontani dalla situazione degli anni Cinquanta-Sessanta, quando venivano reclutati migliaia di immigrati.

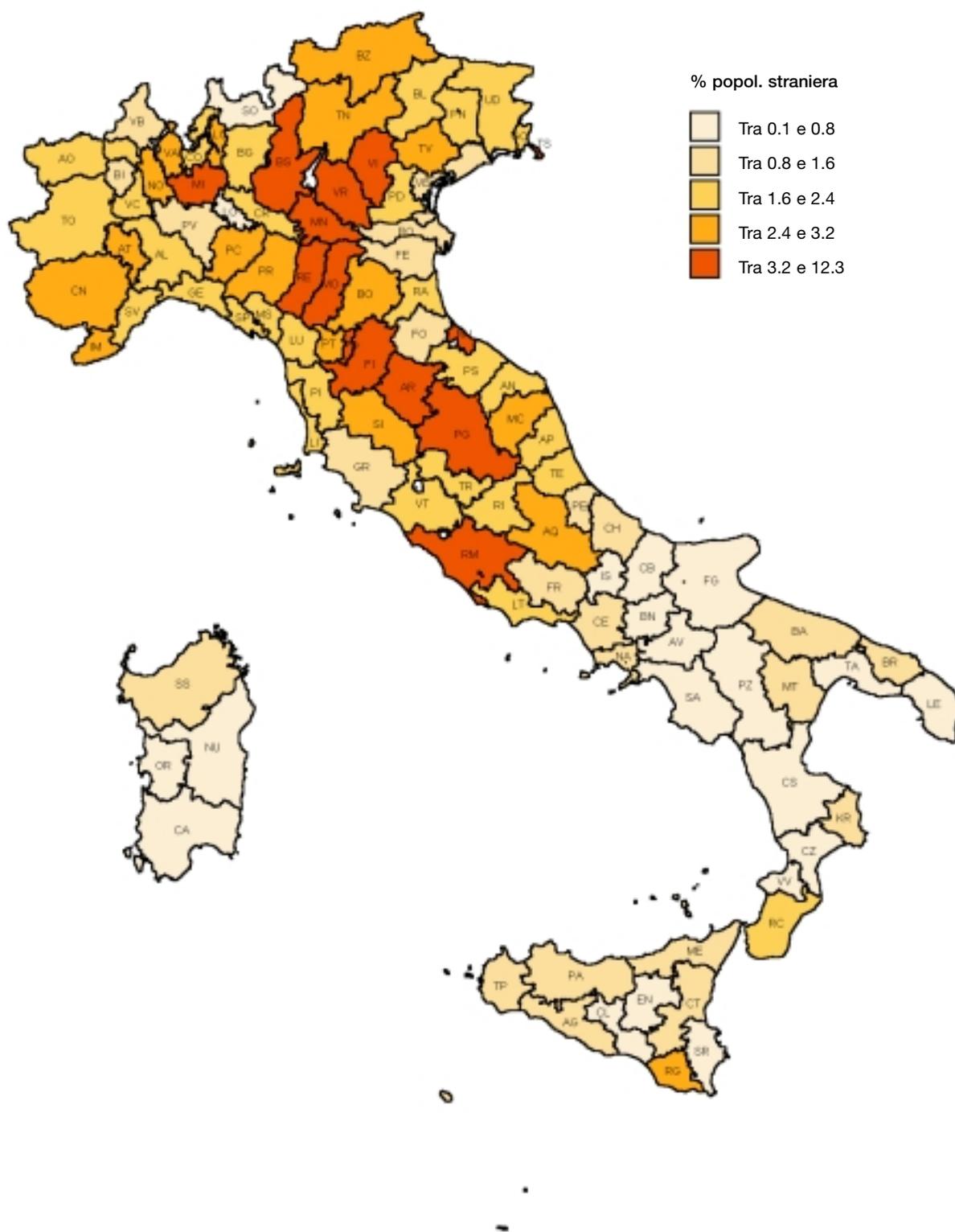
La particolare diffusione del lavoro nero tra i lavoratori immigrati in Piemonte viene dedotta da due elementi: i molti immigrati iscritti al collocamento, anche a seguito di una regolarizzazione che presupponeva un posto di lavoro (poiché nessun immigrato può restare davvero disoccupato a lungo, si presume che svolga una attività irregolare) e le verifiche degli ispettorati del lavoro. Questi dati sollevano interrogativi: in generale, infatti, non risulta che il lavoro nero e l'economia informale siano assai più diffusi in Piemonte rispetto ad altre regioni del Nord Italia. Nel caso dei dati provenienti dalle ispezioni sul lavoro, si potrebbe ipotizzare che una azione particolarmente intensa o efficace di esse porti a sovrastimare in qualche misura le irregolarità, e in particolare la presenza di lavoratori irregolari senza permesso di soggiorno. La presenza di una quota di immigrati in condizioni occupazionali precarie non può invece essere spiegata semplicemente con l'esistenza di vaste aree di illegalità o di crimine. Essi sono piuttosto **lavoratori "in sospeso" che non vengono regolarizzati – o non vengono mantenuti in condizioni di regolarità – per l'incertezza del quadro congiunturale, per il timore di gonfiare troppo gli organici**, per la situazione di precarietà economica dell'impresa o del privato datore di lavoro (per il lavoro domestico). La mancanza di alternative immediate può costringere molti regolari ad accettare questa soluzione.

Va notato che **il Piemonte ha comunque un elevato interscambio di popolazione con le altre regioni italiane**, anche se i saldi migratori sono modesti. Si potrebbe ipotizzare che se in Piemonte arrivano meno stranieri rispetto ad altre regioni, è anche perché un numero maggiore di italiani trovano lavoro, e casa, in regione: questo, forse, grazie a reti di conoscenza e a legami familiari risalenti alla vecchia immigrazione interna. Soprattutto, la struttura industriale del Piemonte, a differenza di quella del Nord-Est, ha una maggiore produttività e una minore intensità di lavoro. **La relativamente scarsa capacità di attirare immigrati, e la maggiore difficoltà a inserirli nel lavoro, non sarebbero quindi un sintomo di crisi o di rigetto degli stranieri, ma la specificità del modello di sviluppo regionale piemontese.**

Oramai ci troviamo in una fase di maturità dell'inserimento di immigrati nel mercato del lavoro italiano e queste sembrano quindi situazioni strutturali, non legate a eventi contingenti o all'effetto dei piccoli numeri e delle dinamiche iniziali.

Sarebbe un errore andare a cercare la spiegazione di tale situazione, e tanto meno sarebbe utile individuare

Fig. 1 – Presenza di popolazione straniera residente nelle provincie italiane, 1999



Fonte: ISTAT

prospettive, linee di sviluppo ed elementi per gli scenari ragionando solo sul versante dell'immigrazione. Nel seguito del capitolo indicheremo brevemente come le caratteristiche dell'immigrazione siano largamente, anche se non esclusivamente, determinate dalla domanda di lavoro e dalle caratteristiche del sistema socioeconomico locale. Per la individuazione di possibili scenari assume del pari grande rilievo la politica di inserimento degli immigrati a livello locale, che influenza profondamente nel medio-lungo periodo la stabilità e le dinamiche sociali della popolazione immigrata.

1. I FATTORI DI ATTRAZIONE

Tutto lascia pensare che i flussi di immigrati in entrata in Europa continueranno, pur senza assumere le dimensioni drammatiche che alcuni paventano. La usuale distinzione tra fattori di espulsione e fattori di attrazione è oggi vista nella letteratura in materia in modo articolato e problematico: i primi sono importanti, legati sia a fenomeni strutturali di medio lungo periodo – crescita demografica, disoccupazione, disequilibri economici – sia a eventi contingenti: guerre, carestie, crisi politiche ed economiche.

I fattori di attrazione sono di grande importanza, perché determinano la distribuzione dei migranti tra aree di arrivo. Se vi è comunque una certa dispersione casuale di migranti, il grosso dei flussi si distribuisce secondo precise logiche, **in un processo di reciproco adattamento fra caratteristiche ed esigenze delle aree di attrazione e caratteristiche e risorse dei diversi gruppi migranti.** Anche quando non vi sono politiche di reclutamento attivo, la direzione e la composizione dei flussi è largamente controllata da fattori nazionali e regionali di attrazione. La maggior parte dei migranti scelgono la loro meta in base a **considerazioni razionali, che proprio in quanto tali non considerano solo aspetti economici.** Il problema classico è che dalla composizione di innumerevoli scelte individuali razionali non deriva necessariamente un risultato globalmente soddisfacente. La costruzione di scenari per l'immigrazione nella nostra regione non dovrebbe quindi basarsi soprattutto sui flussi immigratori in base ai fattori di espulsione, talora difficili da prevedere e da controllare dal punto di vista dell'area di arrivo, ma piuttosto sull'analisi dei fattori di attrazione, e sulle condizioni di integrazioni a livello regionale, variabili sulle quali abbiamo maggior controllo.

Questo vuol dire che se la disponibilità di potenziali migranti dipende da molti fattori esogeni, quanti e quali arriveranno in regione dipende largamente dalle caratteristiche del sistema socioeconomico dell'area specifica. La domanda, in altri termini, non è tanto “Quanti e quali immigrati arriveranno?”, ma piuttosto, **“Quanti e quali immigrati il nostro sistema potrà attrarre?”**

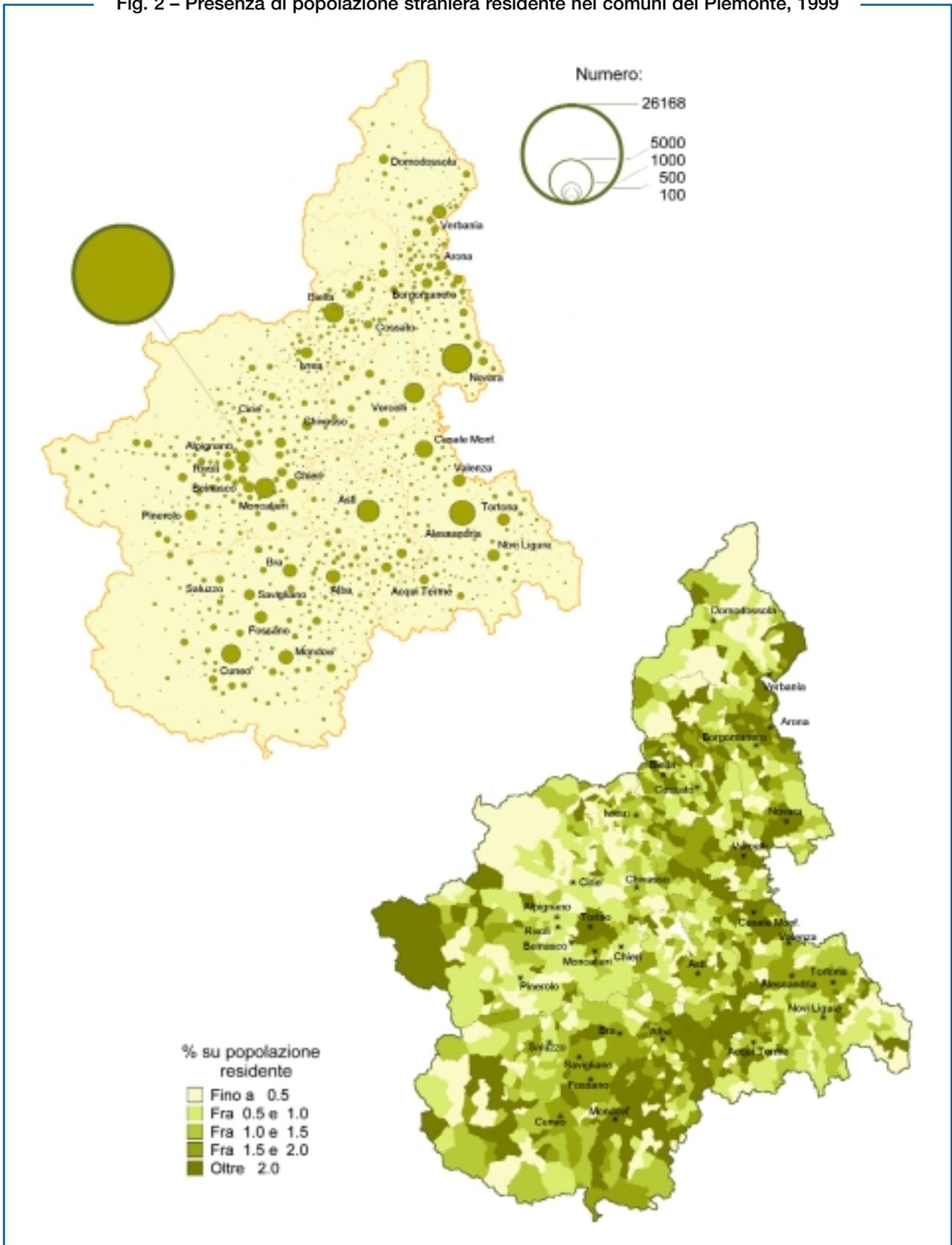
D'altra parte, gli immigrati, e gli effetti dell'immigrazione, non si distribuiscono in modo uniforme nella società e nell'economia. Essi possono entrare in concorrenza con certi gruppi professionali e non con altri; i benefici economici che apportano possono andare a vantaggio di certi settori, ma a detrimento di altri. I vari attori in campo, imprenditori, lavoratori nazionali nelle varie posizioni, Enti assistenziali, ecc. in genere hanno valutazioni e interessi divergenti sul tema. È inoltre molto difficile, anche laddove sono disponibili ampie serie di dati, isolare l'effetto dell'immigrazione dagli effetti di altre trasformazioni. A maggior ragione, laddove i dati sono ancora scarsi, come in Italia, è molto difficile costruire un quadro attendibile di situazioni e di possibili sviluppi.

Le caratteristiche dell'immigrazione non sono quindi determinate solo dalle specifiche politiche migratorie, ma dagli effetti diretti e indiretti di più generali politiche industriali, dell'impiego, sociali... che disegnano la mappa complessiva delle opportunità e dei vincoli all'ingresso di migranti nel sistema.

Ad esempio, politiche industriali che favoriscano il mantenimento di attività ad alta intensità di lavoro non qualificato favoriranno l'ingresso di lavoratori immigrati non qualificati. La lotta al lavoro nero può disincentivare l'arrivo di immigrati irregolari più delle misure punitive verso costoro.

Del pari l'immigrazione può favorire certi distretti produttivi, ma danneggiare altre aree, anche solo in termini di minori alternative. È una situazione che esiste anche in Italia se l'immigrazione di manodopera straniera al Nord può creare condizioni che scoraggiano ulteriormente la mobilità interna (ad esempio disincentivando il trasferimento di impianti o l'offerta di condizioni contrattuali più attrattive per i cittadini).

Fig. 2 – Presenza di popolazione straniera residente nei comuni del Piemonte, 1999



Altra variabile importante sono le politiche per gli immigrati, in particolare le attività a sostegno dell'inserimento locale: assistenza nelle pratiche burocratiche, sostegno nei momenti di difficoltà, interventi a favore dei gruppi e delle persone in difficoltà, disponibilità di abitazioni, formazione e orientamento professionale. Queste iniziative non agiscono direttamente sull'afflusso di lavoratori immigrati, ma sulla possibilità che essi si stabilizzino in condizioni degne e si facciano raggiungere dai familiari. Poiché un certo numero di immigrati con scarse risorse non riesce a trasferirsi altrove e continua comunque a trovare qualche occasione di lavoro, la carenza di politiche di sostegno può alimentare una sacca di marginalità fonte di problemi e di conflitti.

2. TENDENZE E SCENARI

Senza dubbio la chiave interpretativa principale resta la conoscenza delle trasformazioni del sistema produttivo, occupazionale e della demografia piemontese: la disponibilità di manodopera immigrata entra come variabile in tale quadro.

In linea di massima la crescita della domanda di manodopera generica può far crescere l'afflusso di lavoratori immigrati, tanto più se queste attività sono rifiutate dagli italiani per qualche ragione (turni, nocività, rigidità di orario...). Anche una rapida crescita nella domanda di manodopera specializzata o altamente qualificata non immediatamente disponibile nel mercato del lavoro nazionale (informatici, ingegneri, tecnici) può far arrivare immigrati, ma in questo caso occorre ancora che le condizioni offerte siano competitive con quelle di altri Paesi sviluppati. Se in Italia arrivano molti immigrati irregolari che lavorano in nero è perché sanno che qui troveranno opportunità di questo tipo. Un migrante con qualifiche pregiate punterà probabilmente su Paesi che offrono migliori opportunità e migliori condizioni.

Rispetto alla situazione piemontese, le tendenze prevedibili nell'immediato futuro sono:

- a) **I movimenti migratori nel loro insieme continueranno.** La regione ha oramai una consistente popolazione straniera, in parte stabilizzata, e il suo sistema socioeconomico continuerà ad attrarre in qualche misura immigrati.
- b) Non è possibile costruire scenari sul Piemonte che considerino la possibilità di nuove crisi belliche, ecologiche, politiche, che potrebbero mettere in moto nuovi movimenti di profughi. Questo quadro può derivare solo da analisi internazionali. Va comunque ricordato che il peso maggiore di questi movimenti di profughi viene sopportato da Paesi limitrofi in situazioni quasi altrettanto critiche.
- c) **I ricongiungimenti familiari stanno aumentando** e costituiscono, anche in Piemonte, una fonte rilevante di crescita dell'immigrazione. Non è ovviamente possibile fare sì che i familiari di un lavoratore posseggano immediatamente caratteristiche ideali per l'inserimento nel mercato del lavoro (occorre prevedere corsi di formazione e di orientamento).
- d) I ricongiungimenti familiari sono un **indizio della stabilizzazione degli immigrati.** Anche se resta il progetto o il sogno di un rientro definitivo, sempre più stranieri hanno il centro dei loro interessi qui: hanno acquistato una casa per sfuggire all'incubo dell'alloggio in affitto caro e introvabile, i figli crescono e studiano in Italia, si sono stabiliti legami affettivi e di parentela. Una quota di stranieri e di loro discendenti resterà qui.
- e) In particolare **i giovani immigrati o figli di immigrati stanno crescendo** sia in assoluto, sia in termini proporzionali. Socializzati in Italia, questi giovani avranno **aspirazioni simili a quelle dei loro coetanei italiani**, e troveranno sempre più inaccettabile adeguarsi a cattivi lavori, e ancor meno accetteranno discriminazioni aperte o minacce di rimpatrio. La letteratura specialistica ha mostrato che gli immigrati sono ricercati proprio in quanto posseggono preferenze e strategie occupazionali diverse da quelle dei nativi, e non solo come puro rinforzo numerico. Man mano che gli immigrati si integrano e perdono caratteristiche distintive, diventano meno "interessanti" per certi settori del mercato del lavoro e ciò può generare da un lato nuova immigrazione e dall'altro disoccupazione, concorrenza o conflitto con i nativi.

- f) Gli scenari relativi al mercato del lavoro e alla struttura produttiva piemontese per i primi anni del nuovo secolo prospettano un relativo decremento dei posti di lavoro poco qualificati, come effetto di un riposizionamento del sistema produttivo verso attività terziarie e a tecnologia avanzata. Poiché questi posti di lavoro sono spesso coperti da lavoratori stranieri immigrati, in quanto rifiutati dai lavoratori italiani, tale scenario prefigurerebbe **una minor necessità di ricorrere a manodopera immigrata a bassa qualifica**. Ciò potrebbe avere diversi aspetti positivi, riducendo la necessità da parte del sistema regionale di accogliere e inserire nuovi arrivati che cumulano le usuali difficoltà di chi deve trovare una prima sistemazione con un inserimento economico poco remunerato e povero di prospettive. Potrebbero invece crescere la possibilità di consolidare l'inserimento dei già presenti e la prospettiva di assumere immigrati in attività più qualificate. Uno scenario quindi di rallentamento dei flussi e di miglioramento potenziale delle condizioni di vita e di inserimento. Altri elementi, tuttavia, costringono ad essere molto cauti e a ritenere che un miglioramento della situazione non sia automatico, ma richieda politiche adeguate e capacità progettuali. Da un lato, infatti, è noto che **una espansione delle attività del terziario avanzato si accompagna con una maggiore necessità di manodopera nel terziario di servizio (pulizie, ristorazione...)** che offrirà nuovamente posti di lavoro dequalificati. D'altra parte molte attività ad alta intensità di lavoro poco qualificato non vengono decentrate in Paesi terzi perché le imprese hanno buone ragioni per mantenere comunque il controllo dell'intera filiera produttiva.
- g) *Last but not least*, la **diminuzione relativa dei giovani che si presentano sul mercato del lavoro, a causa della bassa natalità**, aumenterà la necessità di lavoratori disposti ad occupare i posti vacanti, richiamando nuovi immigrati.

Vi sono quindi alcuni caratteri del fenomeno in regione che non muteranno significativamente nel breve-medio periodo e altri che sono invece fortemente influenzati da dinamiche e decisioni locali, anche in materie in apparenza non direttamente legate alla questione. Gli effetti di tali scelte possono per altro farsi sentire sul medio lungo periodo.

Lo spazio per le politiche locali in materia è molto ampio. L'alternativa fondamentale non è però tra apertura e chiusura o tra gestione e *laissez faire*. Si tratta piuttosto di decidere obiettivi e priorità, e di distribuire costi e risorse su gruppi sociali e su tempi diversi.

Possiamo indicare tre scenari possibili: uno definibile nei termini di **qualificazione dell'immigrazione** e attivazione di politiche di inserimento in una ottica di medio-lungo periodo; un altro che lega invece le politiche di inserimento alle **esigenze del mercato del lavoro** in una prospettiva di breve periodo; infine, uno scenario di crescita delle condizioni di **precarietà** e di incertezza socioeconomica per gli immigrati.

**Primo scenario:
immigrazione
guidata con ottica
di lungo termine**

Nel primo scenario l'immigrazione viene considerata un fenomeno strutturale, legato alle trasformazioni economiche, ma anche demografiche della nostra area. Si prende sul serio l'idea che gli immigrati dovranno restare, per limitare le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione. Si introducono misure dirette e indirette per far sì che la regione attragga non solo i lavoratori stranieri di cui necessita nell'immediato, ma anche studenti, tecnici, imprenditori con le loro famiglie. Tali interventi non devono avvenire solo sul versante del

controllo dell'immigrazione, ma soprattutto con politiche strutturali: economiche, del lavoro, sociali. Occorre offrire condizioni che siano competitive con quelle delle altre aree di immigrazione. Del pari vengono attuate tutte le iniziative opportune per favorire la mobilità territoriale dei lavoratori italiani e stranieri, e in genere per evitare che si ricorra a nuovi immigrati laddove sarebbe invece possibile attingere a manodopera comunitaria o praticare soluzioni alternative nell'interesse di tutti. Sul fronte sociale si attuano coerenti politiche che favoriscono la stabilizzazione degli immigrati e il pieno riconoscimento dei loro diritti, la formazione professionale e la scolarizzazione dei giovani, per evitare la formazione di ghetti.

**Secondo scenario:
immigrazione
determinata da
esigenze
di breve termine**

Il secondo scenario prefigura invece il tentativo di legare più strettamente l'immigrazione alle esigenze congiunturali del mercato del lavoro piemontese. È necessario un consistente lavoro di programmazione e di informazione per individuare tempestivamente le esigenze e calibrare le quote e i meccanismi di reclutamento in base a esse. Restano comunque necessarie azioni per favorire l'arrivo e l'inserimento di personale adeguato e occorre contrastare il lavoro nero, l'assistenza domestica in condizioni irregolari, i lavori regolari,

ma precari, nocivi, faticosi e che non offrono prospettive sul lungo periodo. La debolezza maggiore di questo scenario è data dall'ottica di breve periodo in cui si muoverebbero gli attori. I ricongiungimenti familiari, come già ricordato, fanno giungere persone che non hanno necessariamente le caratteristiche richieste dal mercato del lavoro. Cambiamenti nella congiuntura o nelle esigenze di manodopera possono indurre tensioni, ancor più gravi se si introducono rigidità territoriali interne. Non è impossibile prevedere misure che consentano di accogliere dignitosamente veri lavoratori ospiti che rimpatriano alla scadenza del contratto (certi lavori in appalto già si svolgono con questa manodopera), ma ciò richiede ancora investimenti e si rischia comunque di introdurre forme di sfruttamento o di dura concorrenza con la manodopera locale.

L'ultimo scenario, che deriva anch'esso da scelte politiche e programmatiche, invece lascia spazio per le attività irregolari, precarie, per i cattivi lavori. Tutti gli italiani che non vi sono costretti dalla necessità – nonché gli immigrati più dotati di risorse – evitano tali occupazioni che diventano privilegio negativo degli irregolari, dei non qualificati e degli ultimi arrivati.

Terzo scenario:
immigrazione
precaria e irregolare

La regolazione della presenza di immigrati è lasciata alla domanda, in base alle esigenze immediate, senza una vera politica di reclutamento lungimirante. Ciò consente vantaggi immediati per alcuni, mentre scarica i rischi del ciclo economico e la compressione del costo del lavoro su questi lavoratori. Le misure repressive si orientano solo verso gli immigrati, che vengono ulteriormente costretti a celare la loro attività e la loro presenza, senza per altro costituire un vero deterrente all'immigrazione per chi giunge dalle situazioni più svantaggiate. Gli immigrati più capaci e intraprendenti evitano la regione o se ne vanno appena possibile, lasciando per altro spazio a nuovi arrivati. La risposta alle esigenze sociali e culturali di questi immigrati viene privatizzata, lasciata al volontariato o al mercato. Gli interventi sociali non favoriscono l'inserimento e la stabilizzazione: tuttavia una quota rilevante di immigrati resta bloccata, impedita a rientrare o a trasferirsi proprio dalla mancanza di risorse economiche e di qualificazione. Anche le misure di regolazione dei flussi a livello locale rischiano di essere controproducenti se irrigidiscono e segmentano ulteriormente il mercato del lavoro. Si crea una sottoclasse senza speranze e profondamente disagiata, specie nelle fasce giovanili. Questi lavoratori potrebbero facilmente entrare in contrasto non solo con italiani a bassa qualifica, ma anche con ceti medi usi a forme di protezione, che potrebbero trovare negli immigrati dei temibili concorrenti. La carenza di diritti potrebbe pesare fortemente sui giovani di seconda generazione che stanno già crescendo. Il risultato potrebbe essere un acuirsi di tensioni sociali ed interetniche, in un circolo vizioso di tensioni e di diffidenze reciproche. I conflitti tra immigrati e autoctoni crescerebbero in una sorta di profezia che si autoadempie.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

I movimenti migratori contemporanei fanno parte di un più ampio insieme di fenomeni legati alla globalizzazione. Le situazioni locali si legano a trasformazioni di vasta portata e devono essere comprese e governate in tale ottica, senza dimenticare le loro peculiarità, ma anche senza limitarsi, in modo miope, al *qui ed ora*.

L'immigrazione risponde a logiche individuali e collettive molto varie, talora contrastanti. Politiche per la gestione dei flussi e dell'inserimento degli immigrati sono non solo possibili, ma doverose. Tuttavia, se esse sono incoerenti, miopi o contraddittorie, gli effetti negativi possono essere numerosi, durare a lungo e risultare particolarmente difficili da contrastare.

Ogni periodo storico ha le sue caratteristiche e non è la copia del passato, ma la storia delle migrazioni mostra che gli ospiti sgraditi di un tempo sono spesso divenuti i buoni cittadini di oggi: così è stato in particolare per i tanti emigrati italiani nel Mondo. Laddove i problemi sono rimasti è stato perché l'ostilità e la discriminazione sono state mantenute e riprodotte.

Sono quindi auspicabili politiche lungimiranti, che prendano in considerazione tutti gli aspetti del fenomeno – economici, sociali, culturali – e che ragionino in termini di lungo periodo, senza confondere gli auspici con la realtà. Sembra importante in particolare considerare gli effetti temporali delle migrazioni, la irreversibilità di certe scelte sul lungo periodo, e gli effetti diversificati sul territorio e sulle diverse componenti della società.

Politiche che limitano gli ingressi o la durata dei soggiorni possono essere economicamente e moralmente giustificate, ma solo se fondate su analisi corrette della situazione e su iniziative coerenti. Altrimenti il contributo che gli immigrati possono offrire allo sviluppo regionale e alla transizione demografica verrà a vanificarsi, e ciò lascerà spazio alle componenti devianti e conflittuali delle relazioni interetniche.

Irescenari

→ IL MERCATO DEL LAVORO:
UNA RICOGNIZIONE RETROSPETTIVA

IL MERCATO DEL LAVORO: UNA RICOGNIZIONE RETROSPETTIVA*

*Luciano Abburrà e Mauro Durando***

Con questo capitolo si intende riproporre un quadro riassuntivo e comparativo a livello inter-regionale delle tendenze che hanno caratterizzato il mercato del lavoro piemontese nel corso degli anni '90. Con ciò si vuole fornire alle analisi di tipo previsivo un quadro di riferimento settoriale ampio ma sintetico, dal quale si possano veder emergere con sufficiente chiarezza sia i nodi problematici più caratterizzanti con cui il mercato del lavoro piemontese si è presentato alla soglia degli anni 2000, sia gli elementi di forza su cui chi debba confrontarsi con tali nodi può contare nei prossimi anni.

1. IL MERCATO DEL LAVORO DEL PIEMONTE NEGLI ANNI '90

LA PARTECIPAZIONE AL MERCATO DEL LAVORO

La partecipazione al mercato del lavoro piemontese resta al di sotto di quella delle altre regioni del Centro-Nord: ancora nel 2000, un anno che ha visto un significativo riavvicinamento, il tasso di attività regionale si attesta sul 50% della popolazione in età di lavoro, rispetto al 52% circa di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Tale divario dipende soprattutto dalla componente anziana della popolazione lavorativa ma, rispetto a Veneto ed Emilia-Romagna, anche fra i giovani il livello di attività risulta più basso in Piemonte. Le classi intermedie piemontesi, invece, esprimono un'alta propensione al lavoro, tanto fra i maschi quanto fra le donne, superiore a quella delle altre aree comparabili.

Il tasso di attività regionale (49,9% nel 1999), lungo tutti gli anni '90, è risultato tra i più bassi del Nord (ci stanno alle spalle solo Liguria e Friuli-V. G.). È stato inferiore sia alla media del Nord-Ovest (50,5%) sia, in modo più netto, a quella del Nord-Est (51,7%). Inoltre, tra il 1993 e il 1999 la distanza tra il Piemonte e le altre aree del Nord è lievemente aumentata.

Alla determinazione del tasso di attività concorrono le due componenti delle forze di lavoro: occupati e persone in cerca di occupazione. **Il Piemonte registra una partecipazione al mercato del lavoro più bassa a causa del minor tasso d'occupazione, mentre il tasso di disoccupazione piemontese è più elevato di quello degli altri.**

Il rapporto tra occupati e popolazione tra 15 e 64 anni (il tasso di occupazione) è in Piemonte pari al 59,5%: più basso di quello medio delle regioni del Nord (60,1% nel Nord-Ovest, 63,1% nel Nord-Est). In particolare, la differenza è notevole per i giovani tra 15 e 24 anni (34,9% il Piemonte, 36,2% il Nord-Ovest, 41% il Nord-Est). Nelle classi di età centrali (30-49 anni), invece, il Piemonte si attesta in una posizione medio-alta tra le regioni settentrionali, mentre fra i più anziani la regione si colloca nuovamente ai livelli più bassi (tab. n. 3). Le persone in cerca di occupazione erano nel 1999 il 7,2% delle forze di lavoro, un tasso che cresce all'11,5% tra le donne e al 21,8% per i giovani da 15 a 24 anni. I valori piemontesi sono superiori a quelli di tutte le altre regioni del Nord, ad eccezione della Liguria, per tutte le classi di età. Tra i soggetti con più di 45 anni il tasso di disoccupazione della regione è superiore anche a quello dell'Italia Centrale (tab. n. 4).

Il livello di partecipazione al lavoro, com'è noto, è fortemente differenziato tra maschi e femmine. In questo le cifre della regione non differiscono da quelle del resto del Paese: i tassi di attività rispettivi, riferiti alla popolazione da 15 a 64 anni, nel 1999 sono 73,6% e 52,9%. **Queste differenze si vanno però attenuando,** perché rispetto al 1993 il valore maschile è rimasto invariato, mentre quello femminile è cresciuto di ben 5 punti percentuali.

* Questo capitolo propone una sintesi dello studio, svolto in collaborazione con l'Osservatorio sul mercato del lavoro della Regione Piemonte nel corso del 1999, ai fini della predisposizione dell'analisi di contesto del Programma Operativo Regionale per il Fondo Sociale Europeo 2000-'06. Le tabelle citate sono riportate a fine capitolo.

** ORML - Regione Piemonte.

Sia per i maschi che per le femmine, la distribuzione per età evidenzia una forte caduta dei tassi di attività al superamento dei cinquant'anni, cioè in una classe di età in cui si attenderebbero ancora livelli di partecipazione elevati, soprattutto fra gli uomini: invece, le persone che risultano ancora attive nella fascia 50-59 anni sono il 58,9% tra i maschi e il 32,8% fra le femmine.

Nelle classi di età centrali si rileva per gli uomini un sostanziale livellamento intorno a punte molto elevate, mediamente del 97%, mentre per le donne, dopo il massimo del 78,5% raggiunto fra i 30 e i 34 anni il valore decresce progressivamente. È tuttavia un dato molto rilevante constatare che, per le classi d'età adulta, i livelli di partecipazione delle donne piemontesi hanno ormai superato quelli medi europei, ponendo la regione fra quelle con una più elevata presenza femminile fra le forze di lavoro adulte. Non altrettanto si può dire per le componenti più giovani e più mature della popolazione femminile, per le quali si registrano ancora sensibili divari negativi rispetto ai dati medi europei.

Fra i giovani dei due generi le differenze sono contenute, almeno fino ai 24 anni, ed attengono principalmente alla maggiore propensione femminile alla prosecuzione degli studi. Tra i 25 e i 29 anni inizia a esercitare un certo rilievo la condizione di casalinga, che tende a deprimere il livello di attività femminile. Tra il 1993 e il 1999 i tassi di attività sono in flessione fra i giovani al di sotto dei 25 anni per entrambi i sessi e, tra gli uomini, fra gli anziani al di sopra dei 54 anni. Nelle classi di età centrali il dato maschile subisce delle variazioni marginali al ribasso, mentre quello femminile, già a partire dai 25 anni, è in forte aumento. Tra gli uomini si è verificata una marcata riduzione, superiore ai 5 punti percentuali, della partecipazione al lavoro fra i 55 e i 64 anni. Esaminando separatamente le due componenti che concorrono a determinare il tasso di attività, notiamo che per quanto riguarda il tasso di occupazione (tab. n. 9) il divario esistente tra Piemonte e resto del Nord fra i giovani interessa sia i maschi che le femmine, anche se è un po' più accentuato tra queste ultime. Fra i soggetti da 25 a 44 anni, il tasso regionale di occupazione maschile è allineato con quello delle altre regioni del Nord, mentre quello femminile si colloca su un livello di poco inferiore. Fra le persone più mature (45-64 anni), infine, il dato maschile risulta ben al di sotto di quello delle aree di raffronto, mentre quello delle donne è piuttosto elevato. La stessa analisi condotta sui tassi di disoccupazione (tab. n. 10) mostra che il divario fra il Piemonte e le altre regioni dell'Italia Settentrionale esiste per entrambi i sessi, ma che, fino ai 44 anni, è significativamente più marcato per le donne.

Quindi, ricomponendo i risultati finora presentati, il quadro che appare è il seguente:

- **i giovani in Piemonte denunciano un tasso di attività sostanzialmente in linea** con quello delle altre regioni del Nord, ma a ciò corrispondono, per entrambi i sessi, tassi di occupazione più bassi e livelli di disoccupazione molto più alti;
- **nelle classi di età centrali il tasso di attività maschile è posizionato su livelli molto elevati**, e non è incline ad alcun incremento. Quello femminile è invece in forte crescita e l'afflusso di contingenti demografici più scolarizzati nei prossimi anni non potrà che produrre un aumento della pressione sul mercato, tanto più che le donne adulte sembrano esprimere in Piemonte una tensione alla partecipazione al lavoro particolarmente accentuata;
- **la partecipazione al lavoro nelle classi di età superiori, in specie nella fascia da 50 a 64 anni, si presenta attestata su livelli particolarmente bassi**, anche in rapporto alle regioni simili alla nostra. Dovrebbe perciò crescere, nei prossimi anni, e andrebbe sostenuta adeguatamente con politiche mirate ad un "invecchiamento attivo" della popolazione, soprattutto nei confronti della componente maschile.

L'OCCUPAZIONE

Un primo dato di tendenza da sottolineare è che **in Piemonte l'occupazione tende a crescere meno che nelle altre regioni del Centro-Nord, a causa di un forte condizionamento negativo esercitato dal settore agricolo e di un limitato apporto positivo fornito dal settore dei servizi.**

Tra il 1993 e il 1999 l'occupazione complessiva in Piemonte ha registrato un lieve incremento (circa 6.000 unità, +0,3%). In realtà, fino al 1998 la tendenza è stata di progressiva e costante diminuzione, con l'unica eccezione del 1996, e solo nel 1999 si è assistito ad una significativa espansione dei posti di lavoro, che è valsa a compensare le perdite precedenti.

In rapporto alle altre regioni del Settentrione la *performance* piemontese è stata particolarmente modesta: a fronte dello 0,3% del Piemonte, l'incremento medio è stato del 3%, ma ha superato il 4% nel Nord-Est. Solo la Liguria ha perso occupazione.

Il differenziale rispetto alle altre regioni è prodotto principalmente dal crollo dell'occupazione nel settore agricolo piemontese (-45.000 unità, -41%): un dato che non ha eguali altrove (la media del Nord-Italia è stata -16%). Esso dipende principalmente dal processo di ristrutturazione del settore, che – composto in proporzione più elevata da lavoratori autonomi – ha visto la cessazione dell'attività di micro-aziende a conduzione strettamente familiare, spesso guidate da titolari d'età avanzata. Trasformazioni economiche e dinamiche demografiche hanno cooperato a produrre un calo dell'occupazione agricola piemontese d'entità relativamente eccezionale.

Nell'industria, invece, il calo degli occupati tra il 1993 e il 1999 (-1,8%) è stato in Piemonte solo di poco superiore a quello medio delle regioni del Nord (-1,3%): un risultato migliore del dato nazionale (-3,5%), ma, ancor più, di quello del Nord-Ovest (-3,9%) e, specificamente, di quello Lombardo (-4,3%). **Non è dunque all'industria che può essere imputata la peggiore performance occupazionale.**

Il terziario ha segnato un tasso di crescita del 7%, di un punto inferiore a quello registrato in media nel Nord Italia, in linea con i risultati dell'area Nord-orientale, ma molto al di sotto di quello della Lombardia (+11,2%). Più in dettaglio, nella nostra regione si è osservata una stagnazione nel biennio 1997-'98, a cui ha fatto seguito una significativa ripresa nel 1999. Inoltre, fino al 1996 la crescita è stata trainata dal lavoro autonomo, a fronte di una stabilità degli occupati alle dipendenze, mentre nel periodo successivo il ruolo delle due componenti si è invertito.

Anche la **composizione per età** dell'occupazione piemontese nel periodo considerato si è sensibilmente modificata, per effetto di una riduzione del numero dei soggetti con più di 54 anni (-14%) percentualmente quadrupla rispetto a quella verificatasi nelle altre regioni del Nord (-3,6%). Il peso di questa classe di età sul totale degli occupati piemontesi (8,8%, tab. n. 1) si è così riallineato a quello del Settentrione, mentre negli anni passati la regione mostrava un tasso d'invecchiamento dell'occupazione superiore alla media.

I posti di lavoro persi fra i lavoratori in età avanzata non sono stati recuperati che in piccola parte, in mancanza di un effettivo ricambio generazionale nel ramo agricolo, e per la carenza di un efficace processo di *job creation* negli altri settori: nelle fasce di età centrali, dai 35 ai 54 anni, in particolare, l'incremento registrato in Piemonte è poco meno della metà di quello del Nord-Italia (+5,1%, contro +8,9%, rispettivamente).

Fra i giovani, inoltre, permane un divario negativo in rapporto al resto del Settentrione, che è conseguenza del basso tasso di occupazione nella fascia da 15 a 24 anni, soprattutto nei confronti delle regioni più forti del Nord-Italia.

Va segnalato, poi, che **in Piemonte tra il 1993 e il 1999 l'industria ha assorbito in prevalenza persone tra i 25 e i 34 anni ed espulso molti lavoratori di sesso maschile in età avanzata. Al contrario, nei servizi si è verificato un rafforzamento delle classi di età mature**, con una crescita dei lavoratori tra i 35 e 49 anni di entrambi i sessi, e una rilevante espansione, al di sopra dei cinquant'anni di età, dell'occupazione femminile, a scapito però dei più giovani (tab. n. 2).

La lieve crescita registrata dall'occupazione nel periodo 1993-1999 è stata frutto di variazioni contrapposte per sesso: il numero di lavoratrici è risultato in aumento (+32.500 unità, +5%), mentre gli uomini occupati sono diminuiti di 27.500 unità (tab. n. 7). La presenza femminile fra gli occupati, pur restando minoritaria, è quindi in crescita, dal 37,7% del 1993 al 39,4% del 1999. Tuttavia i risultati piemontesi sono meno brillanti di quelli registrati nel Centro-Nord per entrambi i generi.

La crescita della quota di occupazione femminile è dipesa da vari fattori:

- l'espansione del terziario, dove la quota di occupazione femminile è strutturalmente più elevata;
- la maggiore disponibilità di posti di lavoro flessibili e più idonei a conciliare le esigenze familiari con quelle lavorative;
- l'aumento della domanda di manodopera femminile adulta a bassa qualifica nei servizi alle persone, che ha consentito di trovare un impiego a numerose donne, altrimenti difficilmente collocabili sul mercato;
- la forte motivazione che spinge le donne, specie le più giovani, ad inserirsi al lavoro.

L'area di sbocco prioritaria per le donne resta in ogni caso il lavoro dipendente, dove nel 1999 si colloca il 76,9% delle occupate, rispetto ad una quota del 74,7% nel 1993.

I dati disponibili sulla composizione professionale degli occupati evidenziano che tra il 1993 e il 1999 la presenza femminile nelle posizioni professionali superiori (tab. n. 8) è aumentata sensibilmente (imprenditori: dal 18 al 23%; liberi professionisti: dal 18 al 29%), anche per effetto dei progressi registrati sul versante educativo (i livelli di istruzione femminili sono ormai ben superiori a quelli maschili, con risultati migliori anche sul piano qualitativo).

LA DISOCCUPAZIONE

La disoccupazione piemontese presenta livelli medi più elevati di quelli tipici del Nord Italia ed è connotata dalla prevalenza di giovani e di donne, secondo quelli che sono i tratti distintivi della disoccupazione italiana.

Nel 1999 la distribuzione per classe di età delle persone in cerca di occupazione nella regione risultava sostanzialmente omogenea con il resto d'Italia, con una prevalenza della componente giovanile, fino a 29 anni, che assume un peso relativo del 52%. Tale dato segnala tuttavia un calo del peso dei giovani di oltre 15 punti percentuali rispetto al 1993, quando essi rappresentavano il 67,3% del totale.

Negli ultimi anni si sono avviati dei processi di trasformazione interna che tendono a modificare la fisionomia della disoccupazione piemontese. Il fenomeno relativamente più vistoso è **la crescita della componente adulta, d'entrambi i generi, a fronte di una contrazione di quella giovanile**.

Fra il 1993 e il 1999 i disoccupati sono 4.000 in più (+3%), ma i ragazzi fino a 24 anni registrano una forte diminuzione (-32%). A partire dai 25 anni, invece, si osservano incrementi progressivamente più elevati al crescere dell'età, fino ad un massimo del 60% per gli adulti di 45 anni e oltre. Si tratta di una tendenza rilevabile anche in ambito nazionale (tab. n. 11), ma nella nostra regione si nota un aumento della componente più matura molto superiore a quello registrato altrove. Ciò dipende soprattutto dalla forte pressione esercitata dalle donne in età adulta, già a partire dalla fascia 25-34 anni, e poi dagli uomini più avanti negli anni. Per gli uomini può valere l'effetto di una composizione occupazionale in cui l'industria mantiene un peso più elevato e, al suo interno, la componente adulta maschile subisce le più sensibili contrazioni. Ma è importante sottolineare che **un'ampia parte dell'aumento della disoccupazione adulta si deve alle donne, che proprio in quell'età esprimono una forte crescita della propensione ad entrare, rientrare o permanere nella condizione attiva**. La quota femminile tra le persone in cerca di occupazione, per conseguenza, aumenta tra il '93 e il '99 dal 58% al 65,4%, il valore più elevato in Italia dopo quello dell'Emilia-Romagna (65,9%).

Alcuni elementi qualitativi della disoccupazione Eurostat in Piemonte sono inoltre disponibili da elaborazioni approfondite dell'indagine ISTAT. In sintesi i punti principali che emergono sono i seguenti:

- si registra una forte tensione delle donne adulte verso il lavoro part-time: nel 1999 il 45% delle disoccupate con più di 29 anni (20.000 persone) dichiarava di essere alla ricerca di un lavoro esclusivamente a tempo parziale, contro il solo 16% delle più giovani. Fra gli uomini il dato relativo è praticamente inconsistente;
- per le donne la disponibilità allo spostamento si riduce fortemente al crescere dell'età e rappresenta un significativo elemento di rigidità: oltre il 50% delle disoccupate adulte dichiara di cercare lavoro solo nel

comune di residenza, contro il 35% delle giovani. Fra gli uomini la quota corrispondente resta, per le due grandi fasce di età, invariata al 33%.

Un altro elemento che caratterizza la situazione italiana nel contesto europeo è il formarsi di **ampie sacche di disoccupazione di lungo periodo**. In Piemonte, in effetti, il 55% delle persone in cerca di lavoro è in questa condizione da oltre un anno, e oltre 1/3 da più di due anni. Fra le persone in cerca di primo impiego, ad indicare le difficoltà di primo inserimento lavorativo, le quote di inoccupati di lunga durata salgono rispettivamente al 63 e al 41%. Si tratta di valori ben al di sopra di quelli medi dell'Italia del Nord (nell'area orientale solo il 33% dei disoccupati si dichiarano in cerca di lavoro da più di un anno), mentre a livello nazionale i tempi di ricerca sono ancora più lunghi per l'incidenza negativa del dato del Centro-Sud.

L'OFFERTA DI LAVORO COMPLESSIVA

Un quadro completo dell'offerta di lavoro deve tenere inoltre conto di tutte le componenti disponibili all'impiego: non solo i disoccupati definiti secondo i criteri Eurostat (cioè con azioni di ricerca attiva negli ultimi 30 giorni), ma anche le "forze di lavoro potenziali", cioè i soggetti che si dichiarano in cerca di lavoro ma si dimostrano meno attivi, e degli occupati in cerca di un nuovo impiego, fra i quali è presumibile rientrino numerosi lavoratori precari.

Questo computo porta a 290.000 unità l'ammontare dell'offerta di lavoro "esplicita" rilevata in Piemonte nel 1999, fra cui 135.000 persone in cerca di occupazione Eurostat (il 46,5% del totale), 58.000 forze di lavoro potenziali, e 97.000 occupati in cerca di impiego immediatamente disponibili a lavorare. Quest'ultima componente ha segnato una rilevante espansione tra il 1993 e il 1999 (+58% in complesso), mentre le forze di lavoro potenziali sono diminuite (-19%) e la disoccupazione Eurostat, come si è detto, è lievemente aumentata.

Va detto, infine, che nel periodo considerato aumenta considerevolmente il numero delle cosiddette "non forze di lavoro disponibili a lavorare", cioè dei soggetti che si collocano per il momento fuori dal mercato, ma si dichiarano comunque interessati ad un impiego. Questi nel 1993 erano in Piemonte 86.000, il 74% del totale donne; nel 1999 salgono a 133.000, con una quota femminile in discesa (69%), ma comunque largamente maggioritaria. Si tratta di un sottoinsieme importante, perché elaborazioni relative ai flussi tra le condizioni segnalano come i movimenti in ingresso nell'occupazione provengano in prevalenza dallo stock delle non forze di lavoro.

Al di fuori delle forze di lavoro "esplicita", dunque, il Piemonte può contare su una consistente riserva di soggetti che potrebbero essere resi attivi, se solo si riuscisse ad agire con efficacia sui vincoli che, al momento, limitano di fatto la loro partecipazione.

2. I LIVELLI DI QUALIFICAZIONE DELLE RISORSE UMANE PIEMONTESI

GLI INDICATORI DELL'ISTRUZIONE SECONDARIA

Nel corso degli anni '90, la perdita di iscritti alle scuole medie superiori piemontesi, come effetto diretto del calo demografico, si è accompagnata da **un costante aumento della propensione dei giovani a proseguire gli studi dopo il conseguimento dell'obbligo**.

L'osservazione degli indicatori dell'istruzione secondaria conferma la sostanziale sintonia del dato regionale con le grandi aree di riferimento. Permangono, per alcuni valori, indici lievemente discordanti che segnalano un ritardo nell'estensione dell'istruzione secondaria in Piemonte, rispetto alla media nazionale.

Il tasso di passaggio alla scuola media superiore, ovvero la quota di giovani che dopo l'obbligo scolastico si iscrivono ad un corso di istruzione superiore, è attualmente nell'ordine del 91,8%, un valore leggermente inferiore al dato medio nazionale (92,6%), ed ancor più basso rispetto al Centro-Nord (94,3%). Va osservato, però, che nella composizione di quest'ultimo aggregato pesano molto i dati delle regioni dell'Italia centrale, che segnano tassi di passaggio superiori al 99%, mentre la Lombardia (88,9%) e il Veneto (90,2%) si collocano al di sotto del dato piemontese.

Il tasso di passaggio dalla scuola media a quella superiore è pressoché analogo per maschi (91,3%) e femmine (91,5%), in linea con le tendenze che emergono nel Centro-Nord.

Il tasso di scolarizzazione, inteso come rapporto fra gli iscritti alle scuole medie superiori e la popolazione in età corrispondente, è cresciuto continuamente durante tutti gli anni '90, a prosecuzione di una trend di lungo periodo: dal 51,5% dell'anno 1981 al 69,9% del 1991, è arrivato all'84,5% del 1999, con una linearità che lascia immaginare ulteriori progressi. Ancor prima di ogni prolungamento dell'obbligo scolastico, la propensione a permanere a tempo pieno in formazione dopo la scuola media riguardava già più di 4 adolescenti su 5.

Il tasso di interruzione di frequenza (una delle componenti della cosiddetta "dispersione"), in regione è stimato al 6,8% dei giovani, risultando sostanzialmente in linea sia con quello nazionale (6,7%) e inferiore a quello delle regioni del Centro-Nord (7,1%). In questo caso sono i maschi a segnare un indice di interruzione della frequenza più elevato (8,3%) rispetto alle femmine (5,5%), in sintonia con quanto accade nelle aree di riferimento considerate.

Un certo processo di sostituzione, o più probabilmente di compensazione, sembra aver riguardato scuola e formazione professionale: se, ad esempio, negli anni 1996-'97 e 1997-'98 il numero degli studenti piemontesi iscritti alle scuole secondarie superiori è diminuito di 4.857 unità, passando da 161.763 a 156.906; nello stesso periodo gli iscritti a corsi di formazione professionale iniziale (1° e 2° livello) in regione sono aumentati di 5.648 unità, passando da 12.467 a 18.115, con una dinamica dello stesso segno di quella delle regioni del Centro-Nord, ma con scansioni più pronunciate.

Secondo uno studio dell'ISFOL, nella seconda metà degli anni '90 il tasso di partecipazione al sistema scolastico superiore e formativo, cioè la percentuale dei partecipanti alle attività di istruzione e formazione sul totale dei 14-19enni, era in Piemonte dell'ordine del 77,5%, un dato significativo, che esprime i progressi registrati negli anni '90. È vero che esso mantiene un certo ritardo rispetto al dato medio del Centro-Nord, dove si rileva un tasso di partecipazione intorno all'80%, ma quest'ultimo dipende dalle regioni dell'Italia Centrale. **Il dato piemontese è infatti inferiore a quello emiliano (84%), ma è superiore sia a quello della Lombardia (72,6%) sia a quello del Veneto (76,4%).**

I percorsi formativi non sempre hanno uno sviluppo lineare: spesso si snodano attraverso molteplici entrate ed uscite dai sistemi scolastici e di formazione professionale, ed anche il rapporto tra lavoro e formazione è destinato a divenire sempre meno sequenziale, per prevedere situazioni di alternanza e di formazione continua.

Il fenomeno della dispersione scolastica nelle scuole superiori sembra in via di progressiva attenuazione durante gli anni Novanta, confermando così una tendenza affermata alla fine del decennio precedente. L'incidenza delle bocciature si è ridotta dal 15,5% al 10,9% degli studenti scrutinati o esaminati, mentre la quota di allievi respinti che non si sono reinscritti al successivo anno scolastico si è ridotta al 37,4%, dal 44,5 dell'inizio decennio.

Che ciò sia indicatore di una maggiore determinazione degli studenti a proseguire gli studi anche in caso di insuccesso, o che sia effetto di una minor forza di attrazione delle opportunità occupazionali offerte dal mercato del lavoro, è un dubbio che i dati lasciano aperto.

Quel che si può osservare è che con l'aumentare dei tassi di prosecuzione e con la riduzione di quelli di dispersione si accresce progressivamente la quota di ragazzi e ragazze piemontesi che raggiungono un diploma di scuola media superiore. **La stima delle probabilità relative di conseguire un titolo superiore da parte degli iscritti in prima elementare nella seconda metà degli anni Novanta è salita nettamente al di sopra del 60%.**

LA PARTECIPAZIONE AI CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

Nell'anno formativo 1998-'99, secondo il Rapporto ISFOL 2000, ai diversi corsi della formazione professionale regionale erano iscritti 40.074 allievi, un numero superiore a quello dell'anno precedente (32.209), che già era in crescita rispetto al 1996/'97 (28.301).

Analizzando la distribuzione degli iscritti nei vari livelli si osserva che, complessivamente, la quota relativamente maggiore dell'offerta formativa è indirizzata ai giovani in uscita dalla scuola dell'obbligo (8.206 allievi frequentavano corsi di 1° livello) o dai corsi scolastici di livello superiore (11.683 allievi erano impegnati nella formazione di secondo livello), mentre una parte decisamente inferiore degli iscritti si trovava tra gli occupati (9.956). Una quota residuale di allievi iscritti ai corsi di formazione professionale regionale rientrava, infine, tra i soggetti a rischio di esclusione, che erano 2.662.

Tale ripartizione degli allievi iscritti ai corsi, che riproduce in buona sostanza quella registrata l'anno precedente, appare difforme rispetto a quella del Nord considerato nel suo complesso, e ancor più rispetto alle regioni in cui si concentra gran parte dell'offerta formativa, l'Emilia-Romagna e la Lombardia. In particolare, si osservano distanze nette nella tipologia del livello dei corsi, come nelle proporzioni fra le quote di allievi occupati e disoccupati. In Piemonte gli iscritti ai corsi di 1° livello, ovvero post-obbligo, sono poco meno numerosi, rispetto a quanti frequentano corsi di secondo livello, post-diploma. Nel Nord prevalgono nettamente gli allievi iscritti a corsi di 2° livello (ad eccezione del Veneto), con divari particolarmente consistenti in Emilia-Romagna.

Altrettanto diversa è la composizione per condizione degli allievi: **in Piemonte i disoccupati costituiscono la maggior parte degli iscritti ai corsi di formazione**, e sono ben più numerosi degli occupati interessati dalla formazione regionale. Per contro, nel Nord-Italia (incluso questa volta anche il Veneto) gli occupati iscritti ai corsi risultano assai più numerosi dei disoccupati (con un rapporto che in Lombardia ed Emilia sale decisamente oltre la media).

I LIVELLI D'ISTRUZIONE DELLE POPOLAZIONE

Per effetto delle tendenze della scolarizzazione – potenziato probabilmente dai selettivi processi di mobilità tra le regioni – il quadro dei livelli di istruzione della popolazione piemontese ha registrato un notevole progresso dagli anni '80 ad oggi. Tale tendenza è ancora chiaramente avvertibile negli ultimi anni, se si considera che, mentre nel 1993 solo il 18% dei residenti aveva conseguito un titolo di studio superiore, (di cui il 3,5% una laurea), nel 1999 tale requisito è condiviso dal 24% della popolazione (di cui il 5,2% con titoli universitari).

Tuttavia, nel periodo in esame, il Piemonte mantiene un certo distacco nella quota di popolazione con titoli di studio più elevati, sia rispetto al contesto territoriale del Nord-Ovest sia nel confronto con la media nazionale. Nel 1993, infatti, la distanza fra la quota percentuale della popolazione regionale diplomata o laureata e il corrispondente dato nazionale era di 1,8 punti percentuali. Nel 1999 lo scarto si è ridotto, ma è ancora pari a 1,2 punti.

Com'è ovvio, notevoli sono le differenze fra le diverse classi d'età. I livelli di qualificazione delle generazioni più giovani mostrano come diventi sempre più marginale la quota di quanti non completano la scuola dell'obbligo, mentre aumenta la percentuale di giovani in possesso di titoli di istruzione superiore o universitaria. Resta vero, tuttavia, che ancora un terzo della popolazione fra i 25 e i 29 anni è in possesso della sola licenza media e la percentuale dei diplomati risulta ancora inferiore a quella media nazionale.

OCCUPATI E DISOCCUPATI PER TITOLO DI STUDIO

Fra il 1993 e il 1999, l'innalzamento del livello di istruzione fra i lavoratori, anche per effetto del *turn-over* generazionale, risulta particolarmente deciso, considerando che all'inizio del periodo in esame coloro che

avevano al più conseguito la licenza media erano il 63% del totale. Fra gli occupati con un livello di istruzione più elevato, il 22,6% era diplomato, il 7,2% qualificato e il 6,8% laureato. Nel 1999 vi è ancora la metà degli occupati (50,8%) che ha conseguito al più la licenza media, ma il 30% è diplomato, il 10% ha un titolo universitario e il 9,2% ha conseguito una qualifica professionale. Tali significativi incrementi dei livelli d'istruzione sono risultati in linea con le analoghe tendenze nazionali. Così, nel 1999, la regione presenta un quadro in cui le pur lievi distanze rispetto al Nord-Ovest e alla media nazionale sono rimaste invariate rispetto all'inizio del decennio.

Nel corso degli ultimi anni anche il livello d'istruzione delle persone in cerca di lavoro si è innalzato, un dato che riflette sia le modifiche generazionali (ancora più marcate nella disoccupazione per la prevalenza della componente giovanile), sia i tempi lunghi di primo inserimento effettivo al lavoro, che producono il formarsi di "code" di soggetti con un grado di istruzione elevato.

I dati più recenti mostrano però un più elevato assorbimento di manodopera con un grado di istruzione medio-alto, soprattutto diplomati e laureati, ad indicare un più marcato orientamento della domanda verso personale più istruito, ma anche un primo effetto della rarefazione delle leve demografiche giovanili, che inizia a farsi sentire in modo più accentuato fra le quote più scolarizzate. In effetti, il dato congiunturale non vale a dissipare i motivi di preoccupazione derivanti dalla constatazione che le fonti di offerta di giovani qualificati si vanno tendenzialmente restringendo, per l'agire convergente di dinamiche demografiche negative e di scelte d'indirizzo scolastico diverse.

Inoltre, la disoccupazione giovanile in Piemonte mostra distanze, rispetto al quadro delle regioni del Centro-Nord, anche in termini di composizione, oltre che di livello: il 47,4% dei giovani in cerca di occupazione fra 15 e 29 anni ha conseguito al più la licenza media, contro una media per l'area di riferimento nell'ordine del 37,5%. Alla luce di dati sulla scolarizzazione si può affermare che tale dato non segnala tanto una differenza nella composizione originaria dell'offerta di lavoro quanto **una particolare difficoltà di assorbimento da parte della domanda per i giovani a minor livello di scolarità**.

3. ALCUNE SPECIFICAZIONI SIGNIFICATIVE

GLI ELEMENTI DI FLESSIBILITÀ DELL'IMPIEGO

Anche in conseguenza della presenza di imprese di grande e medio-grande dimensione, il ricorso a forme di cosiddetta flessibilità dell'impiego (misurata in termini di ricorso al tempo parziale e ad assunzioni a tempo determinato) risulta minore rispetto all'area Nord-orientale, anche se i livelli piemontesi sono sostanzialmente allineati con quelli delle altre regioni del Nord-Ovest (tab. n. 5).

In particolare, l'incidenza sullo stock di occupati del part-time, uno strumento importante per favorire l'aumento della partecipazione al lavoro femminile, risulta al di sotto di quello delle altre regioni settentrionali: la quota di donne con un lavoro a tempo parziale è nel 1999 del 14,7%, rispetto al 17,4% nel resto del Settennario. Un termine di paragone utile a dimensionare in termini relativi i valori italiani resta comunque la media europea: il 33% delle occupate lavora part-time.

Il settore che fa più ricorso al tempo parziale è il terziario, ma lo scarto fra il Piemonte e il resto del Nord si genera principalmente nell'industria, dove il part-time risulta particolarmente poco praticato.

L'incidenza dell'occupazione temporanea, una modalità di ingresso al lavoro di grande rilievo per i giovani, è pari al 7% in Piemonte, un valore superiore a quello di Lombardia e Liguria, ma inferiore a quello del Nord-Est (8,7%) e delle altre ripartizioni territoriali.

Sul territorio piemontese, il part-time femminile risulta più diffuso in provincia di Torino (15,9% del totale, rispetto a una quota del 13,3% nelle altre province), mentre il peso del lavoro temporaneo si distribuisce con maggiore uniformità.

IL LAVORO AUTONOMO

Il lavoro indipendente rappresenta una quota consistente (27,6%) dell'occupazione regionale. La media europea è pari al 14%.

Nel complesso, il peso degli indipendenti in Piemonte non si discosta significativamente da quello delle altre ripartizioni, ma l'articolazione per le principali aree di attività presenta alcune specificità (tab. n. 6):

- in agricoltura il rilievo del lavoro autonomo (l'87% del totale), malgrado il consistente ridimensionamento verificatosi negli ultimi anni, è in assoluto il più elevato in ambito nazionale, dopo il Molise;
- **nell'industria delle costruzioni gli indipendenti sono più della metà, ed è in atto un processo di frammentazione delle unità operative** ben documentato nei dati delle Camere di Commercio. Per quota di lavoratori autonomi sull'occupazione in edilizia, il Piemonte è inferiore in Italia solo all'Emilia-Romagna e alle Marche;
- nel commercio la quota di occupazione indipendente (54%) appare in linea con il dato nazionale, ma si colloca al di sopra della percentuale rilevata mediamente nell'Italia del Nord (50%);
- nella trasformazione industriale, invece, il peso è limitato al 12,2% e si trova molto al di sotto della media nazionale (17,3%). Anzi, **il Piemonte rappresenta a livello nazionale la regione con la quota più bassa di lavoro autonomo nel ramo manifatturiero. La principale spiegazione di questo fenomeno è il rilievo che la grande industria assume nella regione, che limita la propensione a creare nuove iniziative o ne condiziona le opportunità di sopravvivenza.**

Anche tra gli occupati indipendenti, in Piemonte si registra tra il 1993 e il 1999 un accentuato processo di ricomposizione tra i diversi gruppi professionali: a una marcata flessione di lavoratori in proprio (-15.000 unità) e coadiuvanti (oltre 40.000 unità in meno), dovuta all'agricoltura ed ai servizi, si contrappone una forte espansione di imprenditori e liberi professionisti (+58% nell'insieme) e di soci di cooperativa, il cui numero raddoppia nel periodo in esame. Diminuiscono, pur restando la gran maggioranza, le componenti "classiche" del lavoro autonomo, quelle che si rifanno all'impresa a gestione familiare e che coinvolgono soggetti con un livello di istruzione generalmente basso. Si espandono invece le figure a maggior contenuto professionale (imprenditori e liberi professionisti), anche se la crescita maggiore in termini percentuali interessa i soci di cooperativa, fattispecie relativamente nuova che rientra nel novero del lavoro "parasubordinato" e connessa sia ad attività di produzione sia, in prevalenza, a servizi, in parte inclusi nel cosiddetto "terzo settore".

Anche l'incremento dei liberi professionisti si deve in parte all'affermarsi di nuove forme contrattuali cosiddette "flessibili", come le collaborazioni coordinate e continuative. Sono oltre 71.000 gli iscritti alla gestione separata INPS, pari all'8,6% del totale nazionale, di cui l'85% collaboratori, ovvero soggetti che non possiedono partita IVA e lavorano per uno o più committenti. Il Piemonte, però, per numerosità di questi soggetti, si colloca molto dietro la Lombardia e l'Emilia e circa allo stesso livello di Toscana e Veneto.

La crescita della componente più imprenditoriale è legata primariamente all'area dei servizi e si distribuisce su entrambi i sessi, ma con un vantaggio relativo per le donne: potrebbe essere un indice del discreto successo che hanno raccolto i provvedimenti a favore dell'imprenditorialità femminile, anche se i numeri in questione sono ancora piuttosto bassi, dell'ordine di poche migliaia di unità. Va inoltre segnalato che nel lavoro autonomo nel suo insieme la componente adulta, fra i 30 e 49 anni, registra un marcato rafforzamento, a fronte di un netto cedimento della presenza giovanile e anziana. Se vi è una reviviscenza nell'assunzione di ruoli imprenditoriali, in Piemonte non lo si deve in particolar modo all'imprenditorialità giovanile, da cui pure ci si attende molto.

4. UN AGGIORNAMENTO: ESPANSIONE OCCUPAZIONALE, TERZIARIZZAZIONE E QUALIFICAZIONE NELL'ANNO 2000

Le analisi fin qui condotte sui trend 1993-'99 incontrano molte conferme dall'evoluzione più recente, che pure per altri versi presenta significative novità, configurando una fase espansiva all'interno della quale non è ancora

possibile distinguere il peso della componente congiunturale da quella legata all'accelerazione del cambiamento strutturale dell'economia e del mercato del lavoro regionale.

Dopo la svolta del 1999, in cui l'occupazione piemontese era aumentata di 38.000 unità, la tendenza espansiva è proseguita in crescendo nel 2000, facendo registrare un saldo positivo di altri 45.000 occupati. Se nell'anno precedente si era recuperato il ritardo relativo accumulato nella prima fase della ripresa dell'economia, nel 2000 la prestazione occupazionale del Piemonte si è collocata nelle posizioni di vertice della classifica relativa alle regioni italiane.

Anche nel 2000, l'aumento dell'occupazione si deve in esclusiva ad una intensa, ma ormai anche prolungata, **espansione dell'occupazione nei servizi** (che dopo i 44.000 addetti aggiuntivi del 1999, crescono di altri 42.000 nel 2000): **è un dato di svolta, perché proprio il settore terziario in precedenza aveva mostrato il comportamento più anomalo rispetto alle altre regioni**, registrando in Piemonte una perdita di 6.000 occupati ancora nel 1998. L'industria – già assestata su un sostanziale equilibrio tra entrate e uscite – continua a mantenere le dimensioni occupazionali acquisite nella seconda metà degli anni '90, anche se con modificazioni progressive della propria composizione interna: una crescita delle costruzioni compensa un calo dei settori energetici, mentre la stabilità del manifatturiero riflette una diminuzione dei maschi e un aumento delle femmine. L'agricoltura continua ad oscillare di anno in anno attorno a valori di molto ridotti rispetto a quelli dei primi anni '90. Nel 2000, comunque, si deve segnalare una variazione positiva, con aumento sia dei dipendenti che dei lavoratori autonomi.

Se a livello settoriale tutto il dinamismo è da attribuirsi ai servizi, ad uno sguardo più ravvicinato non mancano interessanti elementi di variabilità sia tra i diversi comparti interni ai grandi settori, sia fra le diverse componenti della forza lavoro.

In sintesi estrema, dei 45.000 occupati aggiuntivi, 38.000 sono stati assorbiti dal **lavoro dipendente** e 33.000 sono **donne**, 44.000 hanno **titoli di studio pari o superiori al diploma** e 42.000 hanno **un'età compresa fra 35 e 59 anni**. La terziarizzazione piemontese dell'anno 2000 si connota quindi col profilo dominante di una donna adulta, a scolarità medio-alta, occupata alle dipendenze di un'impresa.

Nell'ambito dei servizi la crescita è risultata distribuita su diversi comparti, ma con differenze molto consistenti di intensità e con alcune esclusioni piuttosto significative.

Il contributo di gran lunga maggiore alla crescita è venuto dai “servizi alle imprese”, che da soli aumentano di 12.000 addetti nell'ultimo anno, in prevalenza maschi e collocati nel lavoro dipendente. Seguono da vicino i “trasporti e comunicazioni”, con un aumento di quasi 10.000 unità, tutte attribuibili al lavoro dipendente ma in gran prevalenza di sesso femminile. Alla crescita degli occupati concorrono anche le attività commerciali, ma su livelli più contenuti e con una prevalenza del lavoro autonomo, nel comparto della ristorazione, e del lavoro dipendente nelle altre attività commerciali: in entrambi i casi l'aumento riguarda in maggioranza persone di genere femminile. Nel complesso del comparto commerciale, la caduta del lavoro autonomo nella distribuzione tradizionale, che aveva caratterizzato ancora il 1998, e che sembrava in via di esaurimento nel 1999, viene ora decisamente sovrastata da una chiara espansione del lavoro dipendente sia nella distribuzione sia nella ristorazione, cui si cumula una crescita degli stessi indipendenti nelle attività connesse alla ristorazione.

È quest'ultimo un segnale particolarmente interessante: fa pensare che l'enfasi posta in questi ultimi anni sul **valore del patrimonio e delle professionalità piemontesi in campo gastronomico** cominci a trovare un riscontro anche sul piano occupazionale. Si deve però precisare che, per ora, si tratta di una tendenza tutta esterna all'area torinese.

Nel 2000 – a differenza degli anni precedenti – si registra un contributo positivo all'occupazione terziaria anche da parte della pubblica amministrazione, che aumenta di circa 8.000 dipendenti, in prevalenza di sesso femminile: anche in questo caso la crescita avviene tutta nelle province diverse da quella torinese.

Nessun segno positivo mostrano invece quei comparti dei “servizi alle persone” (istruzione e sanità e cosiddetti “altri servizi” di assistenza e cura) dai quali in altri contesti sembra sia pervenuto un forte contributo

all'occupazione, nell'epoca della terziarizzazione e della scolarizzazione, in connessione con l'invecchiamento della popolazione e in presenza di economie familiari che si organizzano sempre più sulla base della doppia partecipazione al lavoro.

Una ulteriore forte espansione dell'occupazione nei servizi caratterizza dunque il mercato del lavoro piemontese anche nel 2000, con specificazioni che attengono ad una prevalenza netta, anche se non esclusiva, del lavoro dipendente e della componente femminile. Varia e abbastanza ampia appare la distribuzione fra i comparti della tendenza alla crescita del terziario, ma colpisce anche la sua maggiore concentrazione nei servizi alle imprese, a fronte di segnali di stagnazione in importanti comparti dei servizi alle persone.

Accanto a tale dato si conferma un'industria manifatturiera che continua a mantenere i propri livelli occupazionali, mentre si apre a significativi cambiamenti nella propria composizione per genere, un'edilizia in ulteriore espansione non più legata al solo lavoro autonomo e un'agricoltura che fa segnare un movimento diverso dal consueto regresso. L'insieme di queste variazioni tende a comporre un quadro di notevole dinamismo della domanda di lavoro, che non esclude ulteriori possibilità di espansione, soprattutto nei comparti dei servizi finora rimasti al palo. **A fronte di un profilo evolutivo dell'offerta di lavoro che appare assai meno dinamico, sembrano inevitabili l'insorgere di segni di tensione e l'emergere di problemi di scarsità**, almeno in rapporto alla popolazione in ingresso nelle età di lavoro. Un indicatore parziale ma significativo del mutamento delle condizioni di mercato nel rapporto domanda-offerta può essere rappresentato dal fatto che, mentre ancora nel 1999 più del 50% dell'incremento degli occupati era riconducibile ad un aumento degli impieghi temporanei, nel 2000 2/3 delle occupazioni aggiuntive ricadono nell'ambito delle occupazioni permanenti.

Sotto il profilo della struttura per età, si conferma nel 2000 la constatazione secondo cui **la tendenza positiva registrata dall'occupazione interessa più le classi degli adulti che quelle dei giovani**: su 45.000 occupati in più fra 1999 e 2000, oltre 40.000 sono attribuiti alle classi d'età superiori ai 34 anni, con una particolare concentrazione relativa fra i quarantenni e i cinquantenni. I giovani occupati con meno di 25 anni, nel frattempo, sono rimasti sostanzialmente invariati. È una manifestazione ormai evidente di una tendenza all'*ageing* della popolazione occupata da tempo segnalata, sul qual fronte emerge un dato nuovo: si fa strada un aumento dell'occupazione dei maschi 50enni, il cui declino assoluto e relativo aveva pesantemente caratterizzato tutti gli anni '90. Per le donne, invece, il tono prevalente lo dà l'espansione delle classi fra 35 e 50 anni. Ciò può essere effetto di comportamenti selettivi della domanda di lavoro – che nei servizi spesso mostra di non privilegiare le ragazze più giovani. Ma è anche conseguenza delle mutate attitudini dell'offerta femminile – che non producono più consistenti abbandoni del mercato del lavoro in concomitanza con l'età matura e l'assunzione di ruoli familiari più impegnativi. Anche con riguardo ai livelli di scolarità, l'analisi delle variazioni qualitative dell'occupazione offre spunti e riscontri interessanti. Dopo anni in cui la relazione fra livelli d'istruzione e probabilità relative di trovare occupazione prendeva forme per nulla lineari – anche nel 2000, come già si era visto nel 1999, i tassi di variazione degli occupati per titolo di studio si dispongono lungo una scala dai gradini regolari e molto distanziati: **più intensamente di tutti crescono i laureati**, che dopo essere aumentati di 21.000 nel 1999 (+14,6%), registrano altri 16.000 occupati in più nel 2000 (+9,5%). Ancor più regolare l'aumento dei diplomati, che dopo il +29.000 del 1999 (+5,9%), segnano un ulteriore +28.000 nel 2000 (+5,4%). Tutto l'incremento d'occupazione, dunque, viene assorbito dai livelli d'istruzione medio-alti, con una sostanziale compensazione ai livelli inferiori fra un calo ulteriore dei soggetti privi della licenza media (generalmente anziani) e un lieve aumento dei titolari di licenza media o qualifica professionale.

In sostanza, quindi, l'offerta di lavoro piemontese nel complesso riesce a contrastare il declino demografico e a realizzare modesti ma ripetuti saldi positivi. Ciò avviene a condizione di notevoli cambiamenti nella sua composizione interna che la rendono sempre più femminile e sempre più d'età matura, mentre ne accrescono sensibilmente il livello medio di scolarità.

Dunque, se esistono peculiarità nella composizione attuale dell'offerta di lavoro piemontese, esse non possono più essere ricondotte a retaggi del passato (come negli anni '80), ma devono piuttosto essere ritenute una manifestazione locale, in tempi più precoci e in misure forse più intense che in altre regioni italiane, di un moto

di cambiamento in atto a scala molto ampia, con cui molti dei Paesi economicamente più sviluppati sono e saranno alle prese negli anni futuri, **Ageing, femminilizzazione e scolarizzazione**, che dieci anni fa l'IRES indicò come le più importanti tendenze evolutive, giungono ora a dispiegare pienamente i loro effetti sulla composizione delle risorse umane. Le questioni che una tale composizione dell'offerta pone alla domanda di lavoro sono tali da poter essere soddisfatte solo da un sistema economico molto evoluto e maturo, capace di creare opportunità d'impiego a tutti i livelli della scala professionale e di superare gli ostacoli strutturali e i pregiudizi culturali che si frappongono ad una piena valorizzazione delle risorse umane di genere femminile e d'età matura. È su di esse, infatti, che si deve sempre più fare affidamento, ora e in futuro – per sorreggere e alimentare lo sviluppo. Le ipotesi di qualificazione delle forze di lavoro attraverso sostituzione per via generazionale sono ormai precluse dalla forza dei numeri e dalle non meno forti scelte di comportamento delle persone.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: PROBLEMATICHE EMERGENTI E LINEE D'AZIONE PERSEGUIBILI

Dall'analisi delle pagine precedenti emerge un quadro dei problemi del mercato del lavoro piemontese che riflette la situazione nazionale, ma presenta anche diversi aspetti specifici. Questi suggeriscono un'articolazione regionale delle strategie orientate ad accrescere le opportunità d'impiego, per dare soddisfazione alle esigenze di risorse umane sentite dalle imprese e consentire la massima valorizzazione di quelle offerte dalla popolazione. Si dà per inteso che un rilievo centrale, di carattere trasversale alle problematiche qui di seguito espresse, e strumentale alla buona riuscita delle linee strategiche previste, assumeranno le iniziative volte alla riorganizzazione (per certi versi si dovrebbe parlare di ricostruzione) del sistema dei Centri pubblici per l'Impiego.

Il calo occupazionale e l'insufficiente crescita nel settore dei servizi

Si deve innanzitutto rilevare che la *performance* '90 della regione in termini di generazione di posti di lavoro è stata complessivamente debole negli ultimi anni '90, la più debole di tutto il Centro-Nord del Paese, se si eccettuano la Liguria e il Lazio. In gran parte il risultato negativo è da attribuire ad una massiccia riduzione dell'occupazione in agricoltura e alle difficoltà che il terziario ha attraversato negli anni tra il 1996 e il 1998, quando lo sviluppo

del settore in Piemonte si è praticamente arrestato, a fronte del dinamismo rilevabile nelle altre regioni.

Un ulteriore problema è costituito dal *mismatching* tra gli orientamenti dell'offerta di lavoro giovanile, che si rivolge prevalentemente al settore terziario, e quelli della domanda di lavoro aggiuntiva che in questo settore – oltre ad essere quantitativamente insufficiente – tende a preferire la manodopera adulta. Specularmente, si manifesta una scarsità d'offerta di forza lavoro giovanile nell'industria. Questo scollamento crea un *surplus* di offerta nei servizi e difficoltà di reperimento di manodopera specializzata nell'industria.

In rapporto alle problematiche sopra evidenziate, sono necessari interventi:

- di orientamento ai giovani negli ultimi anni della scuola dell'obbligo, e di consolidamento della produttività degli istituti di scuola media superiore, per attenuare la tendenza alla diminuzione di diplomati nelle discipline tecnico-industriali e, più in generale, per garantire al sistema produttivo la disponibilità delle figure professionali richieste;
- di incentivo allo sviluppo dell'imprenditorialità e il sostegno alla creazione o il consolidamento di imprese innovative particolarmente orientate al settore dei servizi (di mercato e dell'economia sociale), che, anche per la sua struttura occupazionale, offre opportunità aggiuntive alle componenti maggiormente critiche del mercato del lavoro regionale.

L'insufficienza dell'offerta di lavoro giovanile

Il tema della condizione giovanile introduce, più in generale, uno degli aspetti più critici che caratterizzano il mercato del lavoro piemontese. La situazione attuale appare caratterizzata, in rapporto alle altre regioni del Nord, da bassi tassi di occupazione e da alti tassi di

disoccupazione dei giovani; questo problema si intreccia, in prospettiva, con quello della scarsa disponibilità di risorse giovanili, che sarà prodotta nei prossimi anni dalle tendenze demografiche in atto, come le proiezioni IRES evidenziano.

Si impone quindi la necessità di **valorizzare al massimo le risorse disponibili** e di investire prioritariamente:

- nella qualificazione dei giovani occupati con basso o medio livello di istruzione;
- nell'attivazione di percorsi di formazione in alternanza per gli adolescenti già usciti dal sistema scolastico;
- nelle azioni volte a prevenire i fenomeni di dispersione scolastica, che, pur in attenuazione negli ultimi anni, assumono ancora dimensioni consistenti;
- nel potenziamento della formazione professionale integrata ai diversi livelli, per la realizzazione dell'obbligo formativo fino ai 18 anni di età e per l'ampliamento della gamma di opportunità formative post-obbligo;
- nella valorizzazione, attraverso opportune attività di formazione e orientamento, dei flussi migratori degli stranieri verso il Piemonte, che in presenza di rigidità nella mobilità territoriale interna al Paese (Sud-Nord) possono contribuire a contenere gli squilibri quantitativi tra domanda ed offerta, soprattutto tra le altre classi di età comprese fra 20 e 39 anni.

Nella popolazione d'età matura si riscontrano livelli di attività particolarmente bassi, anche in rapporto alle altre regioni del Nord.

Per quanto riguarda i maschi, soprattutto nella fascia da 50 a 59 anni, negli ultimi anni '90 il fenomeno è stato accentuato dalla riduzione dell'occupazione operaia a bassa qualificazione e dall'accelerazione delle uscite anticipate dal lavoro in diversi settori dell'economia, che hanno prodotto una drastica riduzione della partecipazione, più intensa di quella riscontrata in altre regioni.

Per quanto riguarda il versante femminile, si rileva un tasso di attività strutturalmente più basso di quello maschile, ma in fase di progressiva espansione e in linea con quello delle altre aree territoriali di riferimento. Esso si caratterizza però per una più elevata quota di disoccupate. Le donne adulte, come è noto, sono un segmento di popolazione che strutturalmente presenta maggiori rigidità rispetto ad alcune richieste della domanda di lavoro, ma anche un maggior grado di interesse-disponibilità verso forme d'impiego parziali o distribuite in orari non convenzionali. In Piemonte esse rappresentano un bacino di offerta potenziale più ampio, in proporzione, di quello su cui si può contare nel resto del Centro-Nord.

L'aumento della disoccupazione adulta, derivante dall'azione combinata dei fattori prima richiamati, è uno degli aspetti salienti degli anni '90.

Questi fattori critici sono aggravati dagli sviluppi demografici a breve, che indicano un progressivo invecchiamento delle forze di lavoro, che nei prossimi anni porterà ad un incremento significativo dei soggetti con più di 40 anni, in assoluto ed in rapporto a quelli d'età più giovane.

Tutto ciò sostiene il giudizio secondo cui nei prossimi anni, a differenza del periodo precedente, non ci saranno più eccedenti da rendere inattivi, anzi, si dovrà probabilmente **operare per rendere attive quote di inattivi**. Le azioni in questo campo dovrebbero perciò mirare:

- a perseguire politiche di *"invecchiamento attivo"* della popolazione, soprattutto nei confronti della componente maschile, anche attraverso l'offerta di opportunità di riqualificazione e riconversione delle forze di lavoro in età matura, insieme alla possibilità di adottare regimi d'orario gradualmente decrescenti;
- ad offrire opportunità di inserimento o reinserimento a donne adulte, anche attraverso idonee formule di organizzazione del lavoro e del tempo di lavoro. Un aspetto particolare che tende a limitare la partecipazione al mercato del lavoro, soprattutto della popolazione femminile adulta, è l'insufficiente sviluppo del *part-time*, che va incentivato come formula adatta a soddisfare esigenze di flessibilità sia delle imprese che delle lavoratrici;
- a potenziare e migliorare la rete dei servizi a favore delle famiglie, non solo per attenuare i vincoli che frenano la partecipazione al lavoro delle donne, ma anche per creare nuove opportunità di impiego, specialmente per la componente femminile.

La bassa partecipazione al mercato del lavoro e la disoccupazione nella popolazione d'età matura

La bassa disponibilità di risorse imprenditoriali

Il Piemonte è una regione con molti lavoratori autonomi, ma pochi imprenditori. Mentre il lavoro autonomo in generale presenta un peso piuttosto elevato (27,5% dell'occupazione complessiva, rispetto al 14% medio europeo), la sua distribuzione settoriale indica che si tratta soprattutto di occupati nelle costruzioni, nel commercio e in agricoltura: in questi ambiti tradizionali, il peso del lavoro autonomo in Piemonte supera quello medio delle altre regioni. Nel settore manifatturiero, invece, il Piemonte presenta la quota di indipendenti più bassa tra tutte le regioni: rispetto al 12% piemontese, si registra un 17% in Italia, un 17% nel Nord-Est e un 15% in Lombardia.

In alcune componenti di questo segmento del mercato del lavoro, d'altro canto, sembrano essere emersi negli ultimi anni tassi di crescita e prospettive piuttosto vivaci. Le componenti più dinamiche sono quelle a maggior contenuto professionale (liberi professionisti e imprenditori), ma anche i soci di cooperative e figure atipiche del cosiddetto lavoro parasubordinato, sia nelle attività di produzione che nei servizi (incluso il cosiddetto "terzo settore").

Significativa appare la presenza delle donne nella crescita del numero dei nuovi imprenditori, mentre debole risulta l'apporto dei giovani.

Interventi di accompagnamento e formazione finalizzati allo **sviluppo di nuove imprenditorialità nel campo dei servizi e dell'industria manifatturiera** risulterebbero quindi coerenti con gli obiettivi di qualificare le tendenze in atto e riequilibrare una quota di lavoro autonomo che, in settori importanti, risulta anormalmente bassa in Piemonte.

La presenza di squilibri territoriali

L'analisi dei tassi di disoccupazione provinciali e degli indicatori ricavabili per i bacini locali del lavoro, evidenzia una situazione di relativa debolezza dell'offerta di lavoro nelle province di Torino ed Alessandria – e soprattutto nell'area metropolitana torinese, nel Canavese, nella zona appenninica del basso Alessandrino –, a cui andrebbe riservata un'attenzione particolare nella predisposizione degli interventi.

Le opportunità derivanti da un ordinamento regionale avanzato

Il Piemonte può contare, nell'affrontare queste aree problematiche del mercato del lavoro su **un ordinamento regionale in materia di mercato del lavoro e formazione professionale particolarmente avanzato.**

Le nuove funzioni in tema di formazione professionale, derivanti dal DL 112/'98, sono in via di regolamentazione con legge regionale. Nell'ordinamento regionale, comunque, già nel 1995 è stata introdotta una normativa (L.R. 63/'95) che in molte aree ha **anticipato la**

riforma della formazione professionale (DL 112/'98) in aree quali:

- le modalità di attivazione del partenariato istituzionale e sociale;
- le procedure e gli strumenti operativi per la pianificazione annuale delle attività;
- il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli attori economici, sociali, istituzionali e formativi nei processi di innovazione e qualificazione del sistema;
- il decentramento di compiti e funzioni alle Province;
- la riorganizzazione degli uffici regionali;
- il miglioramento dell'offerta formativa attraverso la riqualificazione e la riconversione degli addetti del settore;
- la rilevazione dei fabbisogni formativi a livello territoriale.

In materia di servizi per l'impiego il DLgs 469/'97 ha avuto attuazione attraverso la L.R. 41 del 14/12/'98, che definisce le modalità di costruzione e gestione dei **Centri pubblici per l'impiego** che fanno capo alle Province, sotto l'indirizzo regionale e con il supporto tecnico dell'Agenzia Piemonte-Lavoro. La nuova struttura dei servizi è stata avviata con l'anno 2000.

La progressiva integrazione tra formazione e istruzione negli ultimi anni ha ricevuto un forte impulso: in tale ambito sono state avviate sperimentazioni i cui risultati forniscono utili orientamenti per il nuovo periodo di programmazione.

6 – IL MERCATO DEL LAVORO: UNA RICOGNIZIONE RETROSPETTIVA - Considerazioni conclusive:
problematiche emergenti
e linee d'azione perseguibili

Le novità introdotte nel nuovo periodo di programmazione del FSE, che hanno trovato riflesso nel Programma Operativo Regionale 2000-2006, in buona parte non costituiscono un momento di “rottura” rispetto agli orientamenti che la Regione ha assunto negli ultimi anni su queste materie. Ciò potrà consentire una immediata operatività dei programmi di intervento che si potranno anche giovare delle sperimentazioni e delle esperienze già maturate.

TABELLE

Tab. 1 – Occupati per classe di età – Distribuzione % nel 1999

Area territoriale	15-24 a.	25-34 a.	35-54 a.	> 54 a.	Area regionale	15-24 a.	25-34 a.	35-54 a.	> 54 a.
	Piemonte	9,1	30,1	52,0		8,8	Piemonte	9,1	30,1
Nord-Ovest	9,5	30,8	50,8	8,9	Lombardia	10,1	31,5	49,9	8,5
Nord-Est	10,3	30,5	49,6	9,6	Liguria	6,8	28,5	53,1	11,6
Centro	7,3	27,1	53,6	12,0	Veneto	11,5	31,9	48,2	8,4
Sud	7,3	25,2	55,0	12,5	Friuli-V. G.	9,0	29,7	52,1	9,2
Italia	8,6	28,4	52,3	10,7	Emilia-R.	8,9	29,0	50,9	11,2

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

**Tab. 2 – Piemonte – Occupati per settore e classe di età
Distribuzione % per classe di età – Raffronto 1993-'99**

Classe di età	Maschi		Femmine		Totale	
	1993	1999	1993	1999	1993	1999
INDUSTRIA						
15-24 a.	13,0	11,1	16,6	12,5	13,9	11,4
25-34 a.	25,9	31,4	29,2	33,7	26,7	32,0
35-49 a.	41,0	39,8	41,2	40,8	41,1	40,1
> 49 a.	20,1	17,7	12,9	13,1	18,3	16,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
ALTRE ATTIVITA'						
15-24 a.	9,0	6,3	12,0	9,1	10,4	7,7
25-34 a.	27,3	26,6	33,4	32,3	30,2	29,4
35-49 a.	41,5	45,1	41,1	43,2	41,3	44,1
> 49 a.	22,2	21,9	13,4	15,4	18,0	18,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 3 – Tassi di occupazione per classe di età nel 1999

Area territoriale	15-24 a. 25-34 a. 35-54 a. 55-64 a. 15-64 a.					Area regionale	15-24 a. 25-34 a. 35-54 a. 55-64 a. 15-64 a.				
	Piemonte	34,9	77,7	74,2	22,4		59,5	Piemonte	34,9	77,7	74,2
Nord-Ovest	36,2	78,2	73,6	23,3	60,1	Lombardia	38,1	79,8	73,8	23,3	61,1
Nord-Est	41,0	79,8	75,3	26,7	63,1	Liguria	26,9	69,5	70,4	25,3	55,4
Centro	24,3	65,2	72,5	30,7	56,0	Veneto	42,2	79,5	71,6	24,2	61,2
Sud	13,9	44,5	59,0	30,3	41,8	Friuli-V. G.	36,0	75,9	73,7	22,4	59,4
Italia	25,2	64,0	68,7	27,6	53,3	Emilia-R.	39,9	81,0	80,0	30,1	66,0

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 4 – Tassi di disoccupazione per classe di età nel 1999

Area territoriale	15-24 a. 25-34 a. 35-44 a. 45-64 a. Totale					Area regionale	15-24 a. 25-34 a. 35-44 a. 45-64 a. Totale				
	Piemonte	21,8	8,1	4,5	3,8		7,2	Piemonte	21,8	8,1	4,5
Nord-Ovest	18,0	6,6	3,8	3,2	6,0	Lombardia	14,5	5,0	3,0	2,7	4,8
Nord-Est	11,6	5,6	3,1	2,2	4,6	Liguria	31,9	12,8	6,6	4,3	9,9
Centro	29,6	13,1	5,6	3,3	9,2	Veneto	11,7	5,2	3,4	1,8	4,5
Sud	56,6	29,5	13,7	8,3	22,0	Friuli-V. G.	13,7	7,7	3,9	2,6	5,6
Italia	32,9	14,5	7,1	4,7	11,4	Emilia-R.	12,5	5,9	2,7	2,6	4,6

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 5 – Occupati per tipologia di impiego – Peso relativo sul totale nel 1999

Area territoriale	% part-time		% occup. tempor. TOT	Area regionale	% part-time		% occup. tempor. TOT
	F	F					
Piemonte	14,7		7,0	Piemonte	14,7		7,0
Nord-Ovest	16,4		6,4	Lombardia	17,3		6,0
Nord-Est	17,7		8,7	Liguria	15,3		6,6
Centro	15,5		8,4	Veneto	18,9		7,4
Sud	12,4		14,4	Friuli-V. G.	21,2		8,2
Italia	15,6		9,5	Emilia-R.	14,9		8,5

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 6 – Occupati indipendenti – Peso % sul totale per settore e comparto di attività nel 1999

Area territor.	Agric. Indus. Trasform. Costruz. Servizi Commer. TOT							Area region.	Agric. Indus. Trasform. Costruz. Servizi Commer. TOT						
	Piemonte	86,8	18,2	12,2	50,9	30,3	54,1		27,6	Piemonte	86,8	18,2	12,2	50,9	30,3
Nord-Ovest	76,7	19,4	14,4	43,1	29,6	49,3	26,8	Lombardia	69,7	19,3	15,1	40,2	29,5	46,3	26,0
Nord-Est	74,6	21,9	16,7	46,9	30,6	50,6	29,8	Liguria	74,0	25,2	17,3	43,5	29,1	53,7	29,7
Centro	68,9	25,2	20,6	43,3	28,2	56,6	28,8	Veneto	77,2	21,2	16,8	45,2	31,0	50,6	29,0
Sud	46,8	25,0	22,2	31,3	27,2	62,1	28,6	Friuli-V. G.	75,3	20,3	14,2	49,1	27,6	50,6	27,0
Italia	60,4	22,2	17,3	39,8	28,8	54,7	28,4	Emilia-R.	72,4	22,6	16,7	52,1	32,7	53,1	31,7

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 7 – Occupati per sesso e settore – Variazioni % 1993-1999

	Piemonte	Nord	Italia	Lombardia	Liguria	Veneto
Maschi	-2,5	-0,5	-1,9	0,3	-6,3	1,1
Femmine	5,0	8,9	6,6	9,3	8,4	11,1
Agricoltura	-40,9	-15,8	-23,8	-8,9	14,4	-20,8
Industria	-1,8	-1,3	-3,5	-4,3	-9,5	5,1
Terziario	7,0	7,9	6,7	11,2	1,3	7,3
Totale	0,3	3,0	1,0	3,6	-1,1	4,7

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 8 – Piemonte – Presenza femminile per posizione nella professione

Posizione professionale	% di donne		Variaz. in punti %
	1993	1999	
Dirigenti	16,1	16,9	0,8
Direttivi	27,9	27,8	-0,1
Impiegati	53,1	54,6	1,5
Operai	30,9	33,5	2,6
Imprenditori	17,7	22,9	5,2
Liberi professionisti	18,4	28,9	10,5
Lavoratori in proprio	27,7	28,1	0,4
Soci cooperativa	47,1	38,8	-8,3
Coadiuvanti	65,3	63,0	-2,3
Totale	38,1	39,4	1,3

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 9 – Tassi di occupazione per sesso e classe di età nel 1999

Area territoriale	MASCHI				Area regionale	FEMMINE			
	15-24 a.	25-34 a.	35-44 a.	45-64 a.		15-24 a.	25-34 a.	35-44 a.	45-64 a.
Piemonte	39,4	87,8	95,6	58,7	Piemonte	30,3	67,0	66,8	31,4
Lombardia	41,1	88,3	96,5	61,8	Lombardia	34,9	70,8	66,3	28,9
Trentino-A. A.	50,1	91,1	96,5	64,7	Trentino-A. A.	40,8	70,7	69,5	33,4
Veneto	44,4	89,5	96,7	62,9	Veneto	39,9	68,9	59,7	27,1
Friuli-V. G.	38,7	85,8	95,8	58,1	Friuli-V. G.	33,1	65,5	69,1	30,1
Emilia-R.	43,5	88,3	96,5	64,3	Emilia-R.	36,1	73,5	77,6	39,1
Italia del Nord	41,4	87,9	96,1	61,5	Italia del Nord	34,8	69,3	66,8	31,0

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 10 – Tassi di disoccupazione per sesso e classe di età nel 1999

Area territoriale	MASCHI				Area regionale	FEMMINE			
	15-24 a.	25-34 a.	35-44 a.	45-64 a.		15-24 a.	25-34 a.	35-44 a.	45-64 a.
Piemonte	16,1	4,4	1,9	2,7	Piemonte	28,4	12,8	8,0	5,8
Lombardia	11,7	3,1	1,5	1,9	Lombardia	17,7	7,3	5,1	4,5
Trentino-A. A.	4,5	2,6	1,9	1,5	Trentino-A. A.	8,7	6,0	3,6	3,7
Veneto	8,9	3,4	1,6	1,1	Veneto	14,6	7,5	6,4	3,1
Friuli-V. G.	11,4	5,2	1,5	1,4	Friuli-V. G.	16,3	10,9	7,1	4,9
Emilia-R.	9,5	3,4	1,3	1,6	Emilia-R.	16,0	8,9	4,6	4,1
Italia del Nord	11,9	3,9	1,7	1,9	Italia del Nord	19,1	9,1	6,1	4,6

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 11 – Persone in cerca di occupazione Eurostat

Variazioni 1993-'99 per sesso, classe di età e area territoriale

Sesso	Classe di età	Piemonte	Nord	Centro	Sud	Italia
MASCHI	15-24 a.	-38,5	-40,7	-22,7	1,8	-13,3
	25-34 a.	-7,6	-1,7	47,7	44,1	34,3
	35-44 a.	10,4	1,8	83,0	79,4	59,3
	> 44 a.	50,6	3,4	7,9	62,5	36,7
	Totale	-14,9	-19,1	12,1	31,6	15,7
FEMMINE	15-24 a.	-26,5	-38,2	-22,9	3,0	-15,6
	25-34 a.	49,0	14,4	16,9	48,5	32,0
	35-44 a.	57,3	36,8	67,5	72,1	59,2
	> 44 a.	68,9	24,8	35,4	77,1	47,3
	Totale	16,0	-4,7	9,1	34,0	16,5
TOTALE	15-24 a.	-31,8	-39,2	-22,8	2,3	-14,5
	25-34 a.	25,9	8,2	28,7	46,2	33,0
	35-44 a.	42,2	24,5	72,3	75,6	59,3
	> 44 a.	60,0	14,6	20,9	67,6	41,2
	Totale	3,0	-10,6	10,4	32,7	16,1

Fonte: elaborazione ORML su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 12 – Forze di lavoro per titolo di studio nel 1999

	Senza titolo Lic. elem.	Licenza media inferiore	Qualifica senza accesso	Maturità	Laurea breve	Dottorato Laurea
Piemonte	12,3	38,9	9,2	30,1	1,1	8,4
Nord-Ovest	11,7	36,9	10,0	30,6	1,1	9,8
Nord-Est	13,1	36,2	11,9	28,6	1,1	9,1
Centro-Nord	12,4	35,6	9,6	31,1	1,1	10,1
Italia	13,7	36,5	7,9	30,9	1,1	10,1

Fonte: elaborazione su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Tab. 13 – Giovani da 15 a 29 anni in cerca di occupazione

Distribuzione % per titolo di studio nel 1999

	Senza titolo Lic. elem.	Licenza media inferiore	Qualifica senza accesso	Maturità	Istruzione Universit.
Piemonte	4,2	43,1	9,7	36,1	6,8
Centro-Nord	2,9	34,7	8,9	44,3	9,2

Fonte: elaborazioni ISFOL su dati ISTAT

Tab. 14 – Popolazione per titolo di studio nel 1999

Distribuzione percentuale

	Senza titolo Lic. elem.	Licenza media inferiore	Qualifica senza accesso	Maturità	Laurea breve	Dottorato Laurea
Piemonte	39,9	30,4	5,6	18,9	0,6	4,6
Nord-Ovest	38,7	29,4	6,1	19,8	0,6	5,4
Nord-Est	41,0	27,9	7,0	18,4	0,6	5,1
Centro-Nord	39,6	28,3	5,7	20,2	0,6	5,5
Italia	41,3	28,7	4,5	19,7	0,6	5,2

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT – Rilevazioni Forze di Lavoro

Ire scenari

→ IL SISTEMA PRODUTTIVO

ir scenari

IL SISTEMA PRODUTTIVO

*Renato Lanzetti*¹

L'orizzonte nel quale si possono definire scenari alternativi di evoluzione del sistema produttivo regionale può essere fondato sull'assunzione come tendenze determinanti della **progressiva apertura e integrazione dei mercati internazionali**; della contestuale, e sottostante, **diffusione delle tecnologie e dei servizi di network**; del processo di **unificazione europea** e del progressivo **abbattimento dei vincoli esistenti nel mercato dei capitali**.

In un'economia nella quale le informazioni possono circolare in modo sostanzialmente istantaneo, e decresce sensibilmente il costo delle comunicazioni, i costi di coordinamento delle attività produttive calano in progressione geometrica, consentendo una **riorganizzazione dei processi su scala ormai planetaria**, con la riarticolazione di interi settori da un'organizzazione verticale ad una orizzontale, in una prospettiva di reti di imprese o di imprese rete.

Questo processo di specializzazione, con un aumento della divisione del lavoro funzionale all'aumento dell'estensione dei mercati e con un relativo aumento della produttività, grazie alle economie di scala e di apprendimento conseguibili in ognuna delle fasi elementari dei cicli produttivi, determinerà una **nuova divisione internazionale del lavoro, in funzione dei vantaggi comparati che i vari sistemi nazionali o regionali si troveranno a detenere o riusciranno a predisporre**.

Ne risulterà modificato lo stesso posizionamento concorrenziale tra grandi e piccole imprese con uno spostamento dei vantaggi competitivi a favore delle prime, grazie alla loro maggior capacità di sostenere crescenti costi di transazione e coordinamento.

In questa direzione risulterà determinante la progressiva adozione dei sistemi di vendita "business to business" che rideterminerà i rapporti di fornitura tra le imprese.

A sua volta l'unificazione europea, che già ha comportato la cessazione della possibilità per i singoli Paesi di ottenere vantaggi competitivi con la svalutazione della moneta nazionale, imporrà più stringenti vincoli finalizzati a far sì che le politiche di incentivazione nazionali si uniformino sempre più alle direttive comunitarie e agli obiettivi in esse contenute, nell'ambito di un **orientamento della Commissione Europea orientata a concedere sempre meno deroghe al principio della salvaguardia della concorrenza** e delle condizioni di mercato e sempre meno permissiva in materia di aiuti di Stato.

Infine l'unificazione e l'integrazione dei mercati finanziari potrebbe portare ad una maggior uniformità di condizioni, con un abbassamento dei tassi di interesse a fronte del quale i tradizionali strumenti di politica economica diventerebbero inutili perché il mercato finanziario offrirebbe tassi di interesse contenuti senza che ci sia il bisogno dell'intervento pubblico.

A completare questa cornice evolutiva concorrerà senza dubbio la tendenza alla **terziarizzazione dei consumi dei Paesi sviluppati** verso i servizi alla persona (di cura, di istruzione, di tempo libero e di relazioni), che trainerà una corrispondente evoluzione della produzione, degli investimenti e delle esportazioni.

Nei Paesi a basso reddito potranno definirsi significativi processi di industrializzazione, che daranno luogo a una consistente domanda di beni di investimento e di realizzazioni infrastrutturali e di servizi di capitale umano e sociale.

Nelle pagine che seguono verrà analizzato il posizionamento competitivo del sistema produttivo piemontese e nell'ambito di tali dinamiche evolutive, tentando di delineare possibili scenari e di descrivere in sintesi la gamma degli attori chiave regionali e degli strumenti di iniziativa a loro disposizione. Successivamente si tenterà di analizzare in termini quantitativi la congruenza tra domanda e offerta di lavoro del Piemonte del prossimo decennio: un tema reso centrale dalle trasformazioni demografiche ed economiche in atto.

¹ Il terzo paragrafo confronta le prospettive produttive con gli scenari di offerta di lavoro elaborati da Luciano Abburrà e descritti nel capitolo precedente. Alla elaborazione del confronto hanno collaborato Sara Levi Sacerdotti e Vittorio Ferrero.

1. DINAMICHE SETTORIALI

TENDENZE EVOLUTIVE

Nello scorso decennio la crescita della ricchezza prodotta in Piemonte si è sostanzialmente fondata sul **contributo positivo del settore Terziario, che ha assicurato oltre l'85% dell'incremento reale del prodotto regionale**, venendone a rappresentare al 1998 quasi il 60%, contro poco più del 33% del settore Manifatturiero, il 5% delle Costruzioni e il 3% dell'Agricoltura.

Tab. 1 – Dinamica del valore aggiunto per settori '90-'98 in Piemonte
(miliardi di Lire, a prezzi costanti)

Settori	1990		1998		Incremento '90-'98	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Agricoltura	3.153,7	2,9	3.621,1	3,0	467,4	14,8
Ind. in senso stretto	38.908,2	35,3	39.464,4	33,2	556,2	1,4
Costruzioni	5.705,7	5,2	5.934,6	5,0	228,9	4,0
Servizi	62.378,5	56,6	69.864,9	58,8	7.486,4	12,0
Totale	110.146,1	100,0	118.885,0	100,0	8.738,9	7,9

Fonte: ISTAT

Al terziario va riferito anche lo sviluppo della base occupazionale: il lieve aumento complessivo registrato tra il 1993 e il 1999, consentito dalla ripresa dell'ultimo anno dopo un lungo periodo di calo e di stagnazione, risulta infatti dalla capacità del terziario di compensare, con oltre 60 mila posti di lavoro aggiuntivi, le flessioni occupazionali dell'agricoltura, che perde ben 45 mila occupati nel periodo considerato, e dell'industria, che ne perde oltre 10 mila.

Tab. 2 – Dinamica dell'occupazione per settori '93-'99 in Piemonte
(migliaia)

Settori	1993		1999		Incremento '90-'99	
	Val. ass.	%	Val. ass.	%	Val. ass.	%
Agricoltura	110	6,4	65	3,8	45	-40,9
Ind. in senso stretto	590	34,3	581	33,7	-9	-1,6
Costruzioni	110	6,4	107	6,2	-3	-2,7
Servizi	909	52,9	972	56,4	63	7,0
Totale	1.719	100,0	1.724	100,0	6	0,3

Fonte: ISTAT

È da notare che **lo sviluppo produttivo citato, complessivo e specifico del terziario, non deriva dall'estensione della base imprenditoriale:** tra il 1996 e il 1999, anni per i quali sono disponibili dati omogenei, il numero totale delle imprese operanti in Piemonte cresce infatti solo per la polverizzazione del settore delle costruzioni mentre negli altri settori si ha piuttosto un **consolidamento** della configurazione strutturale, evidenziato dalla crescita delle società di capitale e dal ridimensionamento delle ditte individuali.

Tab. 3 – Dinamica imprese, Piemonte 1996-1999
(unità)

		TOTALE	Società di capitale	Società di persone	Ditte individuali	Altre forme
1996	Ind. senso stretto	52.706	7.182	15.947	29.115	462
	Costruzioni	44.878	2.392	7.663	34.304	519
	Servizi	205.963	15.729	60.807	126.926	2.501
	Totale*	305.796	26.273	85.557	190.395	3.571
1999	Ind. senso stretto	51.418	7.452	15.099	28.410	457
	Costruzioni	49.931	2.722	7.958	38.750	501
	Servizi	204.436	16.738	64.674	123.321	3.587
	Totale*	312.345	29.588	90.954	190.695	4.992
1999-1996%	Ind. senso stretto	-2,4	3,8	-5,3	-2,4	-1,1
	Costruzioni	11,3	13,8	3,8	13,0	-3,5
	Servizi	-0,7	6,4	6,4	-2,8	43,4
	Totale*	2,1	12,6	6,3	0,2	39,8

*Include le imprese "non classificate".

Fonte: INFOCAMERE

A questo fenomeno si può collegare **l'aumento, in valori assoluti e come incidenza sul totale, dell'occupazione dipendente**, che cresce, tra il 1993 e il 1999, di 15 mila unità a fronte del calo di 10 mila lavoratori indipendenti, dovuto in gran parte allo sfoltimento dei ranghi del lavoro autonomo in agricoltura. Il lavoro autonomo si rafforza in modo consistente nelle costruzioni, di cui rappresenta al 1999 più del 50% a fronte di una diminuzione considerevole di quello dipendente, e in lieve misura nella trasformazione industriale, superandone al 1999 di qualche frazione la quota del 12%, mentre nel terziario la sua incidenza continua ad aggirarsi attorno al 30%.

Tab. 4 – Dinamica dell'occupazione per posizione
nella professione e settori, Piemonte 1993-'99
(migliaia)

		TOTALE AGRICOLTURA	TOTALE INDUSTRIA	Trasfor- mazione industriale	Costruzioni	TOTALE TERZIARIO	Di cui: Commercio
Occupati 1999	Occupati totali	1.724	65	688	563	107	259
	Occupati dipendenti	1.249	9	563	494	53	119
	Occupati indipendenti	475	56	125	69	55	140
	Indip./Totale	27,5	86,7	18,1	12,2	50,8	30,2
Occupati 1993	Occupati totali	1.719	110	700	565	110	252
	Occupati dipendenti	1.234	12	588	500	66	100
	Occupati indipendenti	485	98	112	65	44	153
	Indip./Totale	28,2	89,1	16,0	11,6	40,0	30,2

Fonte: ISTAT

Ad indicare la tendenza al consolidamento strutturale dell'economia regionale gioca inoltre l'osservazione della dinamica dell'occupazione dipendente per classi di ampiezza delle imprese: almeno nella prima metà del decennio, per la quale si ha disponibilità di dati, la robusta contrazione dell'occupazione dipendente nelle classi dimensionali superiori del settore manifatturiero va quasi esclusivamente riferita alla industria metalmeccanica dove peraltro anche le classi dimensionali inferiori perdono occupati, e in particolare al settore dei mezzi di trasporto, mentre in non poche altre realtà settoriali dell'industria si ha un rafforzamento occupazionale delle aziende più grandi.

Nei servizi privati, addirittura oltre metà dell'incremento dei dipendenti è realizzato dalla classe dimensionale più grande, nel contesto più generale di irrobustimento delle aziende superiori a 100 addetti, mentre al limite opposto le imprese con meno di 5 dipendenti ne perdono quasi il 5%.

Tab. 5 – Piemonte: dinamica dell'occupazione dipendente per classi di ampiezza
(unità)

		1-5	6-9	10-19	20-49	50-99	100-199	200-499	500-1000	Totale
		add.	add.	add.	add.	add.	add.	add.	e più	
Industria	1992	38.439	29.080	53.865	67.805	49.054	50.578	65.423	232.191	586.435
manifatturiera	1996	34.757	27.510	53.677	69.967	54.871	50.381	62.957	188.152	542.272
	v. ass	-3.682	-1.570	-188	2.162	5.817	-197	-2.466	-44.039	-44.163
	Val. %	-9,6	-5,4	-0,3	3,2	11,9	-0,4	-3,8	-19,0	-7,5
Industria	1992	19.239	15.518	28.124	36.927	24.894	25.821	36.271	186.171	372.965
metalmeccanica	1996	17.819	15.406	29.918	39.961	29.629	27.791	33.726	146.186	340.436
	v. ass	-1.420	-112	1.794	3.034	4.735	1.970	-2.545	-39.985	-32.529
	val. %	-7,4	-0,7	6,4	8,2	19,0	7,6	-7,0	-21,5	-8,7
Totale	1992	82.081	26.931	33.080	34.783	19.253	16.561	21.749	61.657	296.095
Servizi Privati	1996	78.301	27.301	34.180	37.498	22.245	23.304	25.822	77.779	326.430
	v. ass	-3.780	370	1.100	2.715	2.992	6.743	4.073	16.122	30.335
	val. %	-4,6	1,4	3,3	7,8	15,5	40,7	18,7	26,1	10,2
Industria	1992	4.659	1.826	3.512	4.072	3.184	3.998	3.062	7.878	32.191
alimentare	1996	4.317	1.887	3.118	4.389	3.145	3.415	3.049	8.317	31.637
	v. ass	-342	61	-394	317	-39	-583	-13	439	-554
	val. %	-7,3	3,3	-11,2	7,8	-1,2	-14,6	-0,4	5,6	-1,7
Totale	1992	144.418	73.355	118.581	143.587	96.385	96.958	126.505	487.897	1.287.686
	1996	135.194	72.104	120.893	151.815	109.890	104.891	125.554	420.434	1.240.775
	v. ass	-9.224	-1.251	2.312	8.228	13.505	7.933	-951	-67.463	-46.911
	val. %	-6,4	-1,7	1,9	5,7	14,0	8,2	-0,8	-13,8	-3,6

Fonte: INPS

Nel periodo considerato l'economia piemontese si conforma dunque, senza particolari ritardi, al processo di evoluzione terziaria delle strutture produttive delle economie ad alto reddito, coerentemente con l'evoluzione di una domanda di mercato sempre più orientata verso il consumo di servizi.

Tab. 6 – Dinamica consumi
(prezzi costanti)

	1990-1999 (1990=100)
Comunicazioni	249,1
Consumi finali nel territorio dei non residenti	192,0
Servizi sanitari	171,7
Consumi all'estero dei residenti	150,7
Ricreazione e cultura	126,1
Trasporti	118,6
Alberghi e ristoranti	115,9
Totale sul territorio economico	114,3
Abitazione, acqua, elettricità, gas ed altri combustibili	113,8
Beni e servizi vari	113,2
Mobili, elettrodomestici e manutenzione casa	112,5
Istruzione	108,4
Vestiaro e calzature	107,4
Alimentari e bevande non alcoliche	98,6
Bevande alcoliche e tabacco	87,4

Fonte: ISTAT

Tab. 7 – Dinamica dei consumi
(Numero indice 1992=100 su valori a prezzi costanti)

Primi 5 FUNZIONI DI CONSUMO		1992-1999	Ultimi 5		1992-1999
1	Telefoni ed equipaggiamento telefonico	266,1	1	Biancheria ed altri articoli tessili per la casa	87,7
2	Servizi telefonici, telegrafi e telefax	202,2	2	Generi alimentari n.a.c.	87,6
3	Servizi ricreativi e culturali	154,5	3	Barbieri, parrucchieri e saloni e altri servizi per la persona	85,8
4	Prodotti medicinali e farmaceutici	148,5	4	Caffe', te' e cacao	82,2
5	Tv, Hi-Fi, computer, fotografia	146,8	5	Bevande alcoliche	77,6
	Totale consumi	109,7			

Fonte: ISTAT

Processo di terziarizzazione che trova un'ulteriore conferma anche dalla evoluzione delle esportazioni regionali, oltre che nazionali, nelle quali allo stabilizzarsi, negli ultimi anni, dei flussi di merci dopo la positiva risposta alla svalutazione del 1992/'93, corrisponde una positiva dinamica dei flussi di servizi, che assommano ormai circa il 15% degli introiti in valuta estera del Piemonte.

Questa evoluzione si basa su un **consistente incremento della produttività del lavoro** in particolare **in Agricoltura** dove il valore aggiunto reale per occupato cresce del 50% nel decennio, **e nella Trasformazione industriale**, dove la produttività aumenta del 25% contrariamente di quanto avviene nel terziario, dove la dinamica della produttività risulta piuttosto contenuta e nelle Costruzioni, dove addirittura risulta in lieve calo.

Tab. 8 – Dinamica della produttività per settori in Piemonte 1990-1998
(milioni di lire a prezzi costanti)

Settori	Produttività per occupato 1990	Produttività per occupato 1998	Incremento % (1990-1998)
Agricoltura	20,0	30,2	51,2
Ind. in senso stretto	64,3	81,5	26,8
Costruzioni	52,8	52,1	-1,5
Servizi	57,1	59,9	5,0
Totale	56,1	63,1	12,5

Fonte: ISTAT

A questa dinamica non corrisponde, almeno nella prima metà del decennio, un flusso di investimenti di segno positivo, pur se negli anni centrali si intravede un'inversione di tendenza che potrà essere confermata da dati più aggiornati.

In particolare il processo di accumulazione mostra una tendenza fortemente negativa nel Terziario e una contrazione non irrilevante nel manifatturiero: è, al contrario, l'Agricoltura a mostrare la performance più positiva.

Dunque, da una considerazione contestuale degli andamenti della produzione, della produttività, dell'occupazione e degli investimenti si possono individuare **un modello di crescita estensiva per il terziario** – produzione in aumento grazie ad una robusta espansione della base occupazionale superiore a quella della produttività, – **di crescita intensiva per l'Agricoltura** – produzione in aumento esclusivamente grazie a forti incrementi di produttività, sostenuti da un ingente sforzo, accumulativi labour-saving – e **di ristrutturazione per il manifatturiero** con cospicui aumenti di produttività, fondati su un utilizzo più razionale dei fattori produttivi più che non sull'aumento della loro dotazione.

Occorre infine ricordare come la terziarizzazione abbia interessato, pur con diversa intensità, la generalità delle province piemontesi, con una incidenza massima a Torino e ad Alessandria e minima a Biella e Cuneo, che si confermano rispettivamente la provincia più industriale e quella più agricola della regione.

Tab. 9 – Distribuzione settoriale del valore aggiunto

Province e regioni	Agricoltura	Mani- fattura	Costru- zioni	Industria totale	Servizi non destinabili		Terziario totale	Totale
					Terziario privato	vendita		
1991								
Alessandria	4,2	27,2	6,6	33,7	50,0	12,0	62,1	100,0
Asti	7,8	26,8	7,2	34,1	46,2	11,9	58,2	100,0
Biella	1,0	41,8	5,8	47,6	43,9	7,5	51,4	100,0
Cuneo	7,6	31,1	7,1	38,2	42,6	11,6	54,2	100,0
Novara	2,9	36,3	6,3	42,6	43,4	11,1	54,6	100,0
Torino	0,8	33,5	4,1	37,6	50,8	10,8	61,6	100,0
Verbania-Cusio-Ossola	0,9	27,2	9,1	36,3	52,5	10,3	62,8	100,0
Vercelli	7,4	30,8	6,6	37,4	42,9	12,4	55,2	100,0
Piemonte	2,6	32,7	5,3	38,0	48,4	11,0	59,4	100,0
1996								
Alessandria	4,7	26,2	6,2	32,4	52,1	10,7	62,9	100,0
Asti	6,2	28,1	7,6	35,7	46,7	11,4	58,1	100,0
Biella	1,1	41,2	5,0	46,2	45,7	7,0	52,7	100,0
Cuneo	8,4	31,7	6,9	38,6	42,0	11,1	53,0	100,0
Novara	2,8	36,6	5,4	41,9	44,9	10,4	55,3	100,0
Torino	1,0	29,5	3,8	33,4	54,9	10,8	65,6	100,0
Verbania-Cusio-Ossola	0,9	29,8	8,5	38,3	51,6	9,2	60,8	100,0
Vercelli	8,0	30,4	5,9	36,3	43,5	12,2	55,7	100,0
Piemonte	2,9	30,6	5,0	35,6	50,9	10,6	61,5	100,0
1997								
Alessandria	4,5			32,6			62,9	100,0
Asti	5,9			36,1			58,0	100,0
Biella	1,0			45,9			53,2	100,0
Cuneo	7,4			39,1			53,5	100,0
Novara	2,5			41,7			55,8	100,0
Torino	0,9			33,2			65,9	100,0
Verbania-Cusio-Ossola	0,8			37,4			61,8	100,0
Vercelli	7,3			35,8			56,9	100,0
Piemonte	2,6			35,5			61,9	100,0

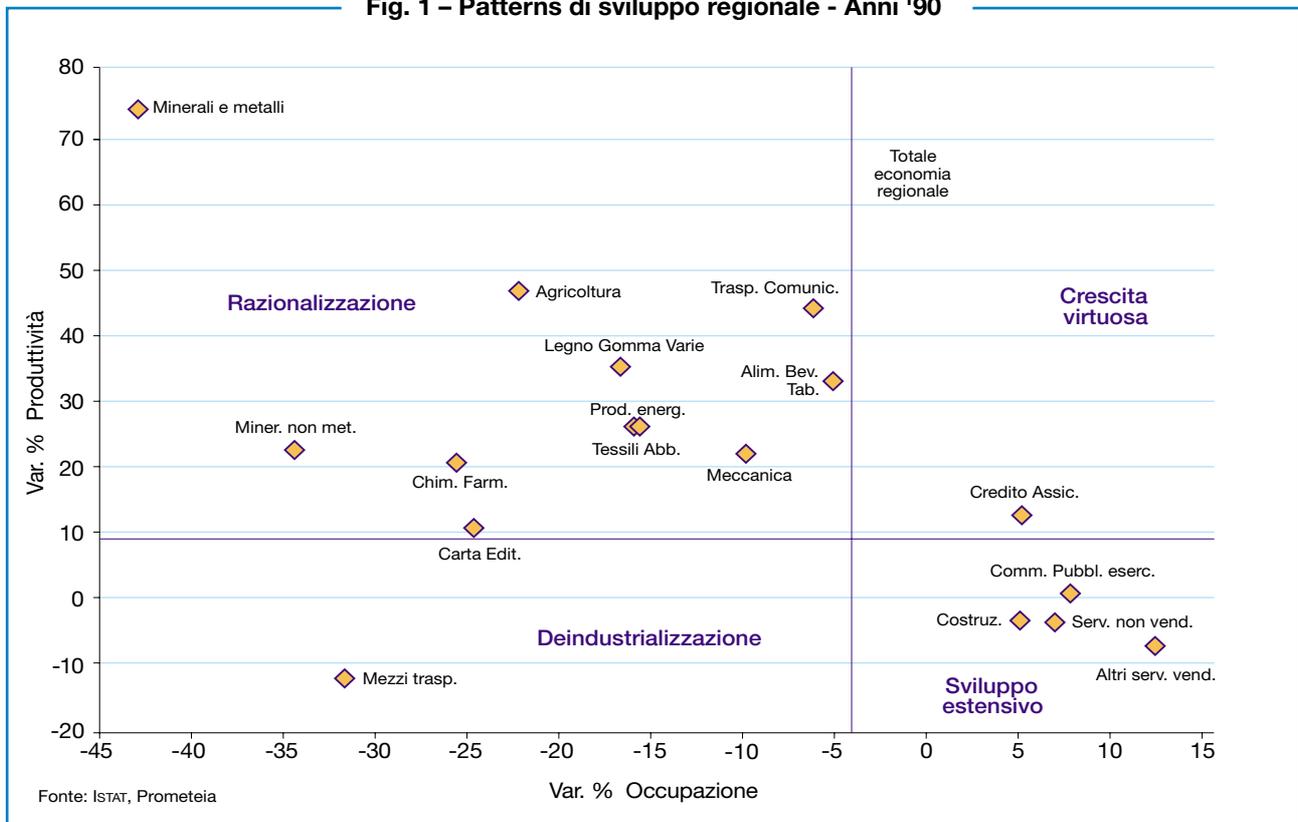
Fonte: ISt. G. TAGLIACARNE

DETERMINANTI SETTORIALI

Articolando l'esame a un livello settoriale più dettagliato vediamo che **solo il comparto Bancario e Assicurativo si colloca nell'area di contestuale crescita di produttività ed occupazione** mentre gli altri comparti terziari (Commercio, Servizi vendibili, Servizi non vendibili) con uno sviluppo dell'occupazione relativamente più sostenuto della media regionale ma con una produttività relativa più bassa si collocano nel quadrante dello sviluppo estensivo.

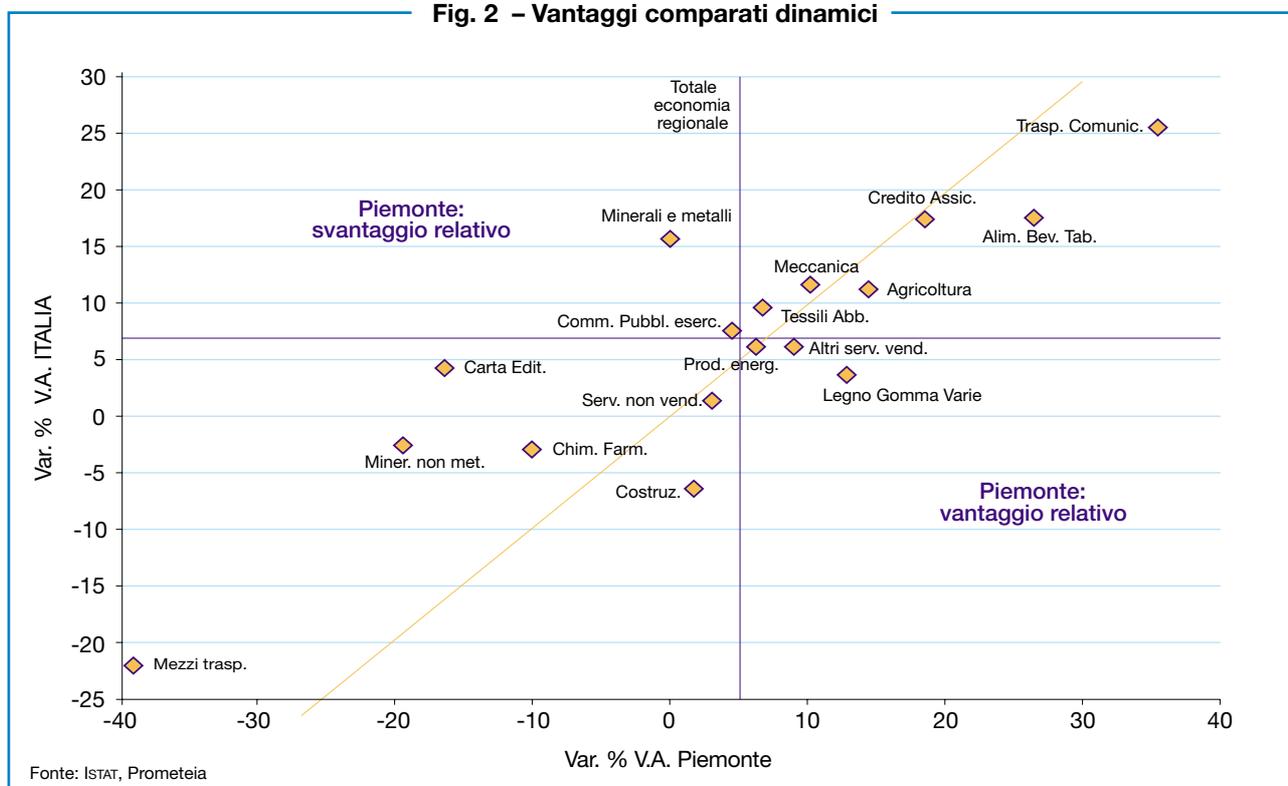
Gli altri comparti manifatturieri ma anche i Trasporti si collocano tutti nel quadrante della razionalizzazione ad eccezione dei mezzi di trasporto, che almeno nella prima parte del decennio appariva addirittura in deindustrializzazione.

Fig. 1 – Patterns di sviluppo regionale - Anni '90



Da un confronto con i corrispondenti processi evolutivi alla scala nazionale in termini di crescita del valore aggiunto prodotto si può notare come **la performance dei comparti in Piemonte non risulti sostanzialmente dissimile dal loro comportamento nazionale, non evidenziandosi dunque particolari vantaggi o svantaggi comparati dinamici** ad eccezione della lavorazione dei minerali non metalliferi, in crescita a livello nazionale e in declino a scala regionale e del legno, in declino ma con significativi vantaggi comparati regionali.

Fig. 2 – Vantaggi comparati dinamici



Un'ulteriore informazione sulla dinamicità dei comparti economici regionali si può trarre osservando la variazione del numero delle imprese: si ha una crescita della base imprenditoriale, all'interno del terziario, nei servizi alle imprese, nell'area finanziaria, in altri comparti di servizi sociali o personali, nel comparto alberghiero e della ristorazione mentre cala in modo cospicuo il numero di operatori del commercio e delle riparazioni, specie per il forte ridimensionamento delle ditte individuali a fronte però di un apprezzabile rafforzamento delle società di capitale.

La diminuzione del numero di aziende manifatturiere è ascrivibile sostanzialmente alla contrazione dei comparti del ciclo Tessile-abbigliamento, dove in tre anni scompare oltre il 10% degli operatori, calo che interessa anche le forme societarie più evolute, a fronte di un decremento più contenuto nella Metalmeccanica e nelle Altre Manifatturiere, dove però si assiste allo sviluppo di realtà aziendali più strutturate e addirittura alla crescita degli operatori del comparto Alimentare, con un profilo societario polarizzato tra società di capitale e ditte individuali.

Tab. 10 – Numero di imprese in Piemonte per settori e comparti

	1996				1999			
	TOTALE	Società di capitale	Società di persone	Ditte individuali	TOTALE	Società di capitale	Società di persone	Ditte individuali
Estrazione di minerali	352	120	118	113	330	125	111	94
Industria manifatturiera	52.145	6.998	15.796	28.962	50.880	7.260	14.961	28.283
Alimentare	5.892	452	1.943	3.365	5.989	468	1.923	3.493
Moda	6.314	876	1.746	3.659	5.584	827	1.551	3.181
Meccanica e mezzi di trasporto	24.386	3.759	7.511	13.036	23.986	3.979	7.100	12.800
Altre manifatturiere	15.553	1.911	4.596	8.902	15.321	1.986	4.387	8.809
Energia	209	64	33	40	208	67	27	33
Costruzioni	44.878	2.392	7.663	34.304	49.931	2.722	7.958	38.750
Servizi	205.963	15.729	60.807	126.926	204.436	16.738	64.674	123.321
Commercio e riparazioni	104.263	5.553	21.528	76.722	99.902	5.756	20.901	72.830
Alberghi e ristoranti	15.899	454	6.001	9.322	16.097	495	6.396	9.066
Trasporti e comunicazioni	13.844	679	1.940	11.021	13.507	777	2.019	10.398
Intermediaz. monetaria e finanziaria	7.242	975	1.619	4.577	8.361	875	1.666	5.748
Attiv. immob., servizi alle imprese	46.604	7.291	26.915	11.369	48.035	7.957	27.469	11.442
Istruzione	918	113	328	361	1.046	111	326	348
Sanita' e altri servizi sociali	813	178	222	213	958	201	266	197
Altri servizi sociali e personali	16.374	486	2.254	13.335	16.524	566	2.408	13.072
Totale	305.796	26.273	85.557	190.395	312.345	29.588	90.954	190.695

Fonte: INFOCAMERE

L'INTERNAZIONALIZZAZIONE

L'apertura alla concorrenza internazionale determina il **passaggio da un modello di specializzazione produttiva regionale in ambito nazionale ad un sistema di concorrenza regionale internazionale.**

In questa prospettiva un elemento fondamentale dell'evoluzione produttiva del Piemonte sarà costituito dal livello e dalle modalità di internazionalizzazione, sia per quanto concerne la dinamica dei flussi commerciali che per quella degli investimenti all'estero e dall'estero.

Esaminando la propensione all'export dei comparti produttivi regionali se ne può notare la **considerevole crescita nella prima metà del decennio**, a testimoniare la reattività dell'economia regionale a rispondere alle opportunità dei mutamenti della parità monetaria allora determinatasi.

Il comparto dei mezzi di trasporto emerge come il più *export-oriented* a fronte della debolezza dell'agricoltura nell'inserirsi sui mercati extra-nazionali.

Positive performance sono quelle della chimica, dell'alimentare e della meccanica al contrario di quanto si può registrare per la siderurgia e la lavorazione dei metalli e per la lavorazione dei minerali non metalliferi.

Tab. 11 – Propensione all'export del Piemonte per settori

	'90	'93	'96
Agricoltura, silvicoltura e pesca	10,8	11,4	7,3
Prodotti energetici	5,1	7,0	5,6
Minerali e metalli ferrosi e non ferrosi	48,1	62,6	49,7
Minerali e prodotti a base di minerali non metalliferi	30,9	40,4	45,7
Prodotti chimici e farmaceutici	53,9	81,5	110,3
Prodotti in metallo e macchine	90,1	103,4	121,8
Mezzi di trasporto	97,4	174,8	240,3
Prodotti alimentari, bevande e tabacco	73,5	99,8	108,0
Prodotti tessili e dell'abbigliamento, pelli, cuoio e calzature	73,5	93,1	100,5
Carta, prodotti cartotecnici, della stampa ed editoria	46,6	71,6	80,5
Legno, gomma ed altri prodotti industriali	67,3	80,6	87,7
Totale	68,0	86,8	101,4

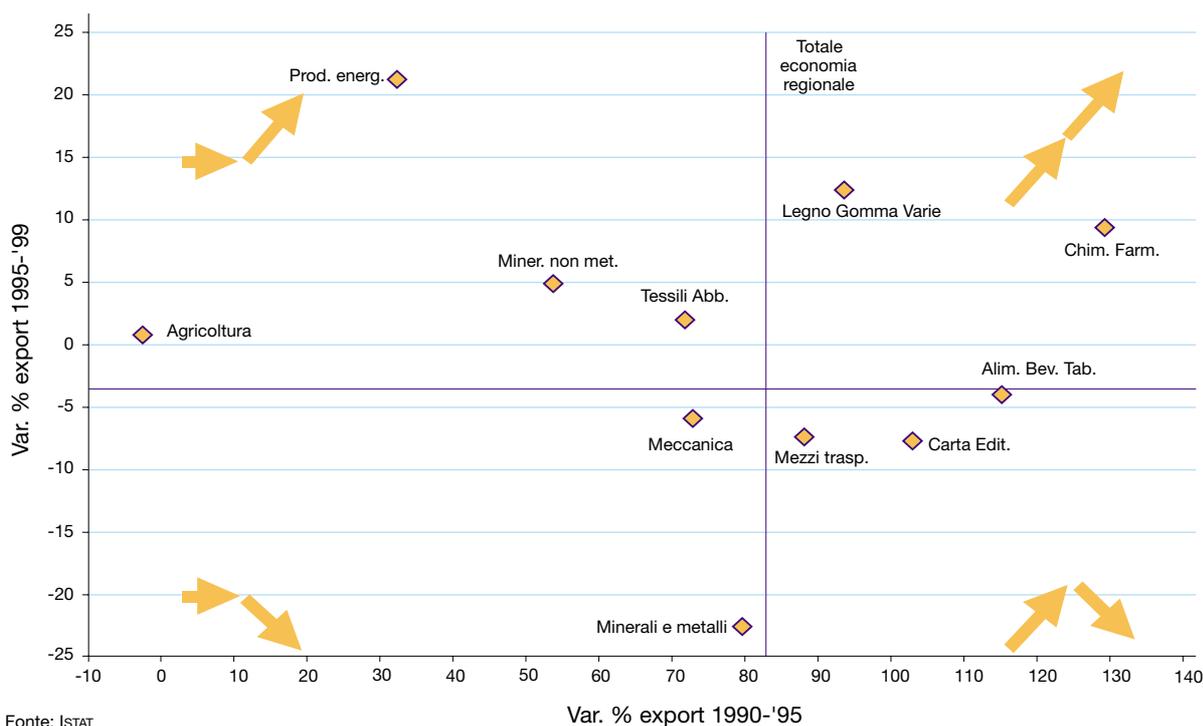
Fonte: ISTAT

Considerando un periodo esteso all'intero decennio la chimica e il legno e gli altri prodotti manifatturieri emergono come i comparti più dinamici, con tassi di crescita delle esportazioni superiori a quelli medi regionali nel primo come nel secondo quinquennio.

Negli anni più recenti si assiste ad un recupero del tessile e abbigliamento, della lavorazione dei minerali non metalliferi e della stessa agricoltura mentre al contrario sembrano perdere dinamicità le esportazioni dei mezzi di trasporto e della carta.

Le performance meno brillanti in entrambi i periodi sono quelle di due comparti di tradizionale rilevanza per l'economia piemontese come la meccanica e la siderurgia, a segnalarne in tal modo una preoccupante minor capacità di commisurarsi con la concorrenza internazionale.

Fig. 3 – Esportazioni del Piemonte



Fonte: ISTAT

Passando ad osservare la dinamica dell'internazionalizzazione attiva e passiva del settore manifatturiero piemontese è da notare in primo luogo **la crescita degli investitori piemontesi all'estero, delle imprese da essi partecipate, del loro fatturato ed addetti**, nonostante la flessione in termini occupazionali dovuta alle vicende societarie di una singola azienda.

Tab. 12 – Evoluzione delle partecipazioni delle imprese piemontesi in imprese industriali estere, 1986–1998

	Imprese investitrici (N.)	Imprese estere partecipate		
		Imprese (N.)	Addetti (N.)	Fatturato (Md. Lire)
Piemonte				
– al 1.1.1986	61	167	76.959	9.606,4
– al 1.1.1988	68	220	152.443	17.881,6
– al 1.1.1990	68	263	163.259	24.154,3
– al 1.1.1992	81	306	210.688	32.406,0
– al 1.1.1994	92	324	219.575	49.418,1
– al 1.1.1996	105	361	204.313	60.261,8
– al 1.1.1998	115	336	196.849	68.781,9

Fonte: banca dati Reprint

Al contrario le imprese estere, che in misura più numerosa risultano operare sul territorio regionale, assommano un volume di occupati e di fatturato decisamente inferiore a quello prima citato.

Tab. 13 – Evoluzione delle partecipazioni estere nell'industria piemontese, 1986–1998

	Imprese a partecipazione estera con sede in Piemonte			Stabilimenti in Piemonte di imprese a partecipazione estera
	Imprese (N.)	Addetti (N.)	Fatturato (Md. Lire)	
– al 1.1.1986	126	70.909	6.440,7	214
– al 1.1.1988	142	76.694	11.375,0	224
– al 1.1.1990	179	62.985	10.771,5	272
– al 1.1.1992	188	61.317	13.797,0	286
– al 1.1.1994	193	69.884	20.374,5	312
– al 1.1.1996	201	66.505	23.104,2	328
– al 1.1.1998	230	75.501	27.541,3	381

Fonte: banca dati Reprint

Questa capacità del sistema industriale piemontese di organizzarsi a scala mondiale sempre di meno è da attribuirsi alla performance delle imprese leader, che pur continuano a detenere una posizione dominante nell'internazionalizzazione attiva regionale, ma nel corso del tempo ad esse si affianca un certo numero di realtà aziendali di minori dimensioni: al 1998 sono 32 le imprese piemontesi inferiori ai 200 addetti che gestiscono realtà produttive fuori dall'Italia, dieci di più di quante erano all'inizio del decennio.

Tab. 14 – Partecipazioni delle imprese piemontesi in imprese industriali estere, per numero di addetti domestici del gruppo di appartenenza, 1998

	Imprese investitrici (N.)	Imprese estere partecipate		
		Imprese (N.)	Addetti (N.)	Fatturato (Md. Lire)
Meno di 100 addetti	15	35	2.113	479,6
Da 100 a 199 addetti	17	25	3.015	392,3
Da 200 a 499 addetti	21	34	6.436	598,9
Da 500 a 999 addetti	8	30	2.843	640,6
Da 1.000 a 4.999 addetti	17	65	11.691	2.887,0
Oltre 4.999 addetti	21	147	170.751	63.783,4
Totale	115	336	196.849	68.781,9

Fonte: banca dati Reprint

Tab. 15 – Partecipazioni delle imprese piemontesi in imprese industriali estere, per numero di addetti domestici del gruppo di appartenenza, 1992

	Imprese investitrici (N.)	Imprese estere partecipate		
		Imprese (N.)	Addetti (N.)	Fatturato (Md. Lire)
Meno di 100 addetti	11	13	4.531	148,9
Da 100 a 199 addetti	10	10	1.384	148,7
Da 200 a 499 addetti	15	40	4.297	709,1
Da 500 a 999 addetti	9	25	3.418	817,4
Da 1.000 a 4.999 addetti	13	30	5.979	977,1
Oltre 4.999 addetti	23	188	191.079	29.604,8
Totale	81	306	210.688	32.406,0

Fonte: banca dati Reprint

Confrontando il grado di internazionalizzazione in uscita e in entrata dei settori manifatturieri piemontesi al 1992 e al 1998, indicati rispettivamente dall'incidenza degli addetti all'estero di aziende piemontesi e di addetti in Piemonte di aziende estere sul totale dell'occupazione settoriale regionale, si può notare come, nel contesto di una sostanziale stabilità con il tasso di uscita generale pari al 40% a fronte di un tasso di entrata pari a circa il 10%, si definisca nel periodo considerato una evidente polarizzazione per la quale, ad esclusione dell'elettronica che si contraddistingue come settore aperto, cioè con alti tassi di uscita e di entrata, **i settori o risultano "aggressivi", cioè con alta uscita e bassa entrata**, come nel caso dei mezzi di trasporto, dell'alimentare, della carta, dell'abbigliamento e della siderurgia, **o "dipendenti", cioè con bassa uscita ed alta entrata**, come nel caso della gomma, delle macchine elettriche e non elettriche, della chimica, della meccanica di precisione e dei minerali non metalliferi, comparti nei quali, in taluni casi, sei anni prima si rilevava anche una significativa presenza all'estero di imprese piemontesi.

Infine è da notare come non siano interessati agli investimenti internazionali e dunque "chiusi", il tessile, il legno, le pelli e cuoio e la lavorazione dei prodotti in metallo.

Fig. 4 – Grado di internazionalizzazione in uscita e in entrata del Piemonte in termini di addetti - 1998

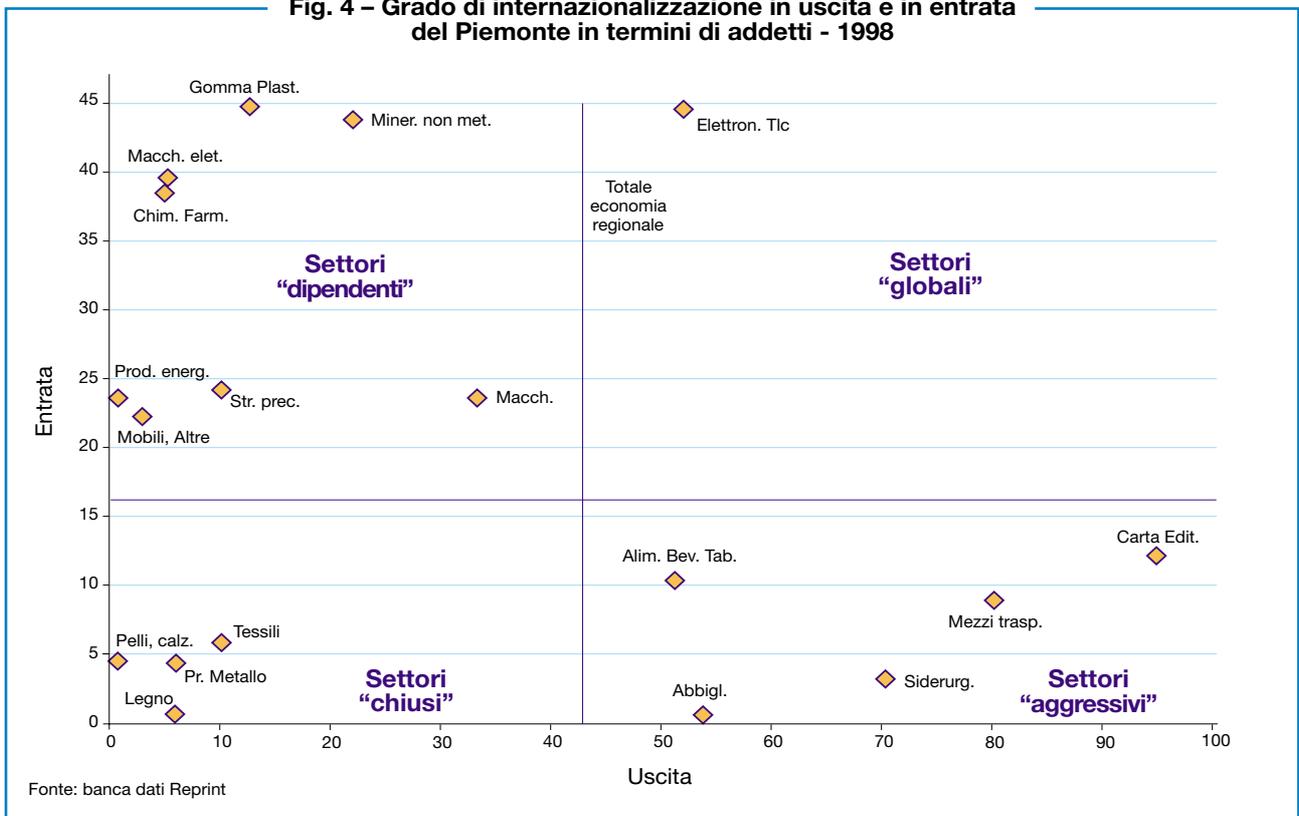
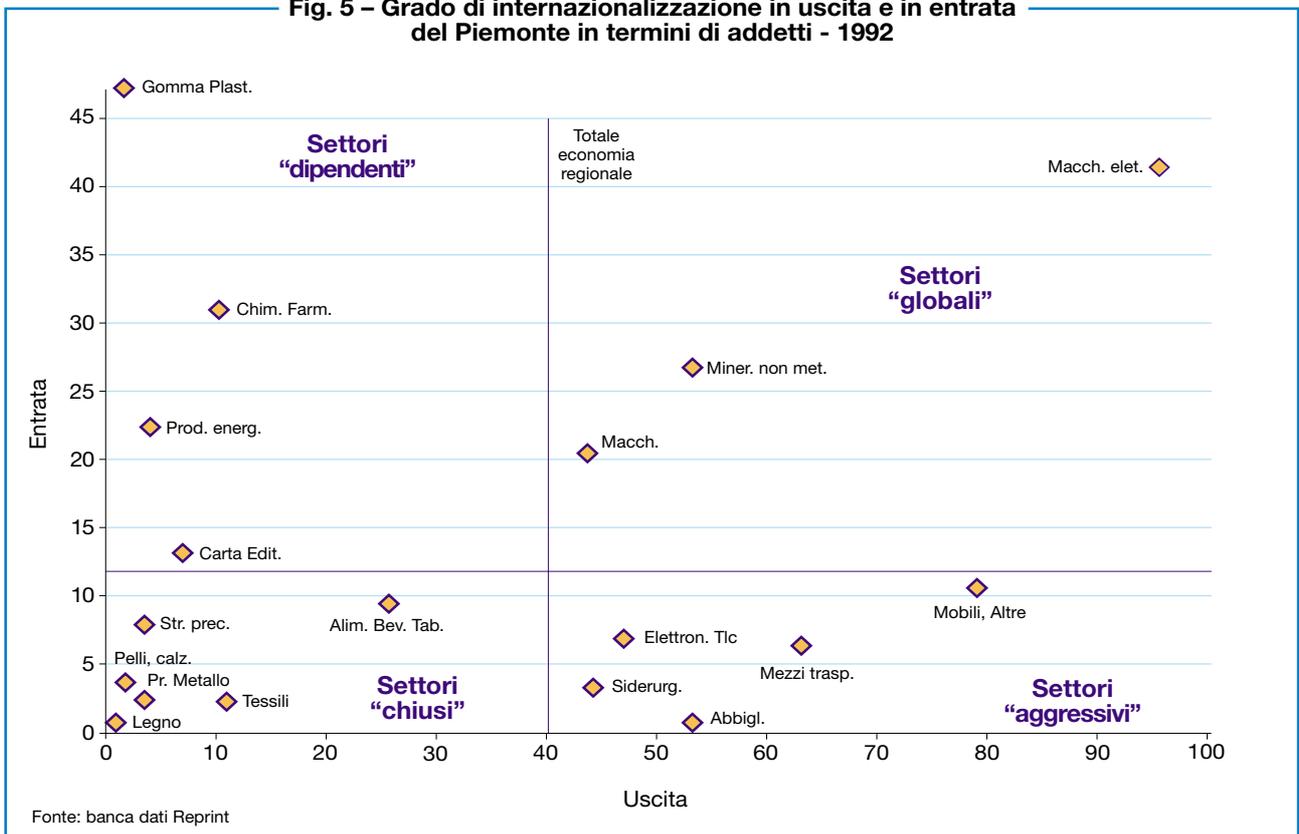


Fig. 5 – Grado di internazionalizzazione in uscita e in entrata del Piemonte in termini di addetti - 1992



2. ELEMENTI DI SCENARIO

La configurazione del sistema produttivo regionale e la sua collocazione nell'orizzonte globale avrà come elementi decisivi strategie e performance delle imprese, a partire dalla loro capacità di adottare modelli e condotte adatti alle sfide dell'unificazione dello spazio economico mondiale, nell'ambito di settori che possiamo contraddistinguere, in funzione del grado di integrazione e delle caratteristiche della domanda e dell'offerta dei relativi mercati, come:

- **globalizzati**, cioè con mercati, prodotti e marchi, reti produttive e imprese mondiali (finanza, automobili, chimica e farmaceutica, aeronautica, telecomunicazioni, materie prime, trasporti marittimi, elettronica di consumo);
- **multinazionali** o in via di globalizzazione con la compresenza di mercati e imprese mondiali e di mercati e imprese nazionali o locali (alimentare, entertainment, moda e lusso, servizi professionali per le imprese, banche e assicurazioni, distribuzione commerciale, trasporti aerei);
- **internazionali** con mercati mondiali o regionali e produzioni regionali o nazionali (turismo, sistemi per produrre, meccanica);
- **nazionali o locali** (istruzione, sanità, trasporti terrestri, servizi a rete, pubblica amministrazione, servizi alla persona, riparazioni).

In questa cornice dovranno essere affrontati, in funzione della questione specifica dell'internazionalizzazione e all'interno di quella più generale del modello di specializzazione produttiva e con l'alternativa fra una focalizzazione neo-industriale o una prospettiva di evoluzione verso attività terziarie innovative oppure terziarie di consumo o tradizionali, alcuni principali nodi problematici:

- **la questione tecnologica e dell'innovazione**, con la contrapposizione tra produzione o adozione di nuove tecnologie e con il nodo del rafforzamento dei rapporti tra imprese e patrimonio scientifico regionale;
- **la questione dimensionale**, con la verifica dei rischi e delle opportunità del sistema delle imprese minori e delle potenzialità o dei limiti delle grandi imprese;
- **la questione della privatizzazione** dei servizi a rete e della relativa costituzione di un mercato effettivo in cui misurare l'efficienza delle relative strutture di offerta.

In questa cornice una prima individuazione di protagonisti del futuro produttivo regionale deve considerare:

- **i grandi attori** ovvero le storiche imprese leader regionali che dovranno riconfermare il loro ruolo di attori globali nell'attuale fase competitiva definendo relazioni globali e distribuendo la loro attività in una scala ancora più vasta di quella del passato, anche se ciò potrà comportare il rischio di un allentamento del loro legame con il territorio regionale, sia in termini occupazionali che di reddito che di circolazione di informazioni e di capacità decisionali;
- **i piccoli attori** ovvero l'insieme delle imprese medie e minori, a partire dalle potenzialità delle configurazioni distrettuali nel processo di ridefinizione dei loro modelli produttivi, la cui crescita sistemica diventa decisiva nella prospettiva del conseguimento di capacità e strutture operative tali da consentirne una proiezione sempre più sovragionale, con l'autonomizzazione dai clienti locali tradizionali, l'estensione dei loro sbocchi ad altri settori e mercati, un più organico accesso a fattori di competitività come formazione, servizi di impresa, finanza innovativa e trasferimento tecnologico, specie con la intensificazione dei loro rapporti con il Mondo della ricerca;
- **i nuovi attori** ovvero le attività imprenditoriali innovative avviate nell'ambito della *new economy* (*call centers*, *dot-com companies*), delle quali si tratta diffusamente in un altro capitolo di questa relazione, fondate sulle conoscenze incorporate nelle persone, spesso acquisite in precedenti esperienze professionali, ma anche quelle di servizio alla persona nate dalla esperienza del Mondo associativo e cooperativo o ancora quelle che possono costituirsi grazie ai processi di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi a rete e del sistema finanziario.

A favorire questi processi e **come agente di sviluppo** potrà influire **in misura più rilevante di quella del recente passato** – grazie al mutamento in atto nella suddivisione delle competenze e delle risorse fra Organi centrali della amministrazione pubblica e Organi periferici, in particolare con il trasferimento alle Regioni di ampie competenze in materia di politica industriale – la Regione, che dovrà riproporsi interrogativi e scelte in merito al ruolo dell'attore pubblico con obiettivi alternativi di:

- stato minimo (sostanziale assenza di intervento);
- defiscalizzazione e sburocratizzazione (abbassamento di pressione fiscale e contributiva anche per tasse e tributi locali, snellimento burocratico);
- fornitura di esternalità (produzione di dotazioni infrastrutturali, servizi pubblici, formazione);
- *shaping the market* (definizione e controllo di regole);
- *welfare* per le imprese (agevolazioni creditizie tradizionali);
- *strategic targeting* (interventi settoriali);
- *target upgrading* (interventi mirati e selettivi di qualificazione);
- promozione di sviluppo (con integrazione sociale e generazione di consenso e capacità di attivare risorse sociali).

In questo campo, e con la consapevolezza del sempre più stringente vincolo comunitario avverso agli aiuti alle imprese, si possono individuare alcune questioni di particolare portata:

- prevarrà un **ruolo dello Stato**, e di ogni sua articolazione, come esperto o garante o negoziatore o organizzatore di consenso?
- dovranno essere definite scelte selettive di **modello di specializzazione?**
- che ruolo specifico potranno avere o come dovranno essere combinate le politiche dei **settori** o quelle dei **fattori** o quelle **territoriali** che finora hanno costituito gli assi portanti delle politiche di sviluppo?
- saranno ancora centrali, in un mercato del denaro la cui offerta ha prezzi decrescenti, gli strumenti erogatori tradizionali quali le agevolazioni creditizie e gli **incentivi finanziari** oppure sarà più efficace l'utilizzo automatico della leva fiscale e contributiva?
- come passare o affiancare a un approccio *cost based* (diminuzione dei costi di investimento) con strumenti standard e semplificati (procedura automatica, bonus fiscale, detassazione utili reinvestiti) un **approccio value based** (fornitura di incentivi e servizi personalizzati finalizzati al conseguimento di obiettivi specifici e controllabili con procedure valutative o negoziate)?
- con quali modalità si dovranno e si potranno “incentivare” quelli che emergono come processi centrali nel ridisegnare il panorama produttivo regionale e cioè **l'internazionalizzazione, l'outsourcing** e la ridefinizione delle **catene di fornitura** e del valore, la diffusione della **net-economy**, il consolidamento strutturale e organizzativo delle imprese?
- quanto saprà essere rilevante ed effettiva **l'efficienza amministrativa** in una prospettiva di partnership con il sistema delle imprese?
- come si procederà al **coordinamento tra politiche** industriali, politiche sociali, politiche formative e politiche infrastrutturali? E con quali priorità?

Nella prospettiva di una gestione integrata delle politiche di sviluppo, attenta alle basi sociali della produttività, che contemperi innovazione produttiva, riqualificazione urbana, sviluppo territoriale, coesione sociale devono quantomeno essere segnalate le principali interdipendenze con altre dimensioni del sistema sociale ed economico regionale:

- la disponibilità quantitativa e qualitativa di forza lavoro e le politiche di istruzione e di formazione;
- la gestione dei processi di immigrazione;
- la dotazione infrastrutturale;
- le politiche di governo locale e le relative risorse e competenze, come base di interventi coordinati e concertati alle adeguate scale territoriali;

- l'evoluzione della gestione e della spesa pubblica nei servizi alla persona, in quanto potenziale innesco di nuovi mercati.

Per quanto concerne le **risorse pubbliche** che potranno essere attivate a sostegno e indirizzo dei processi di sviluppo regionale si può far riferimento in primo luogo ai **fondi da trasferire per il federalismo amministrativo in applicazione delle cosiddette Leggi Bassanini**.

Tab. 16 – Trasferimenti alle Regioni nel 2001 per ambiti territoriali

Ambiti di intervento	Miliardi di lire annui (Piemonte)	Miliardi di lire annui (Italia)	Quota Piemonte su Italia (%)
Edilizia residenziale pubblica	673	11.630	5.79
Funzioni ex-dgls 112/'98 (Formazione, politiche sociali, ecc.)	566	5.299	10.68
Trasporto pubblico locale (Dgls 422/'97)	352	3.682	9.56
Incentivi alle imprese (Dgls 112/'98)	158	1.793	8.81
Mercato del lavoro (Dgls 469/'97)	27	370	7.30
Ex-Mezzogiorno (Dgls 112/'98)	----	4.761	-----
Totale	1.776	27.535	4.45

Fonte: Presidenza del Consiglio

Il meccanismo di trasferimento di risorse finanziarie nell'ambito del federalismo amministrativo, imperniato sul passaggio di stanziamenti dal bilancio delle amministrazioni centrali dello Stato a quelle degli Enti territoriali, prevede per il 2001 lo spostamento complessivo di 27,5 mila miliardi, 1.776 dei quali, pari al 6,45% del totale, saranno trasferiti al Piemonte, preceduto tra le regioni del Nord solo dalla Lombardia con 3.164 miliardi. A queste risorse si dovranno aggiungere, a scala nazionale, altri 638 miliardi già individuati per le funzioni decentrate in materia di agricoltura e 318 miliardi per l'esercizio delle funzioni in materia di Catasto da trasferire direttamente ai comuni.

Il pacchetto più cospicuo di finanziamenti trasferiti al Piemonte è destinato all'Edilizia residenziale pubblica, seguito da quello per attribuzione di compiti di varia natura (formazione e sociale) e dal trasporto pubblico locale. Per quel che riguarda il decentramento degli aiuti alle imprese, che non tocca comunque gli incentivi automatici previsti dalla legge 488, il Piemonte è preceduto, tra le regioni del Nord, dalla Lombardia e dal Veneto ma anche da due regioni del Mezzogiorno, quali la Campania e la Puglia.

In secondo luogo si devono considerare i **Fondi strutturali messi a disposizione dalla Comunità Europea**.

Tab. 17 – Fondi strutturali in Piemonte per il periodo 2000-2006

Programmi comunitari	Miliardi di lire
Obiettivo 2	2106,6
Obiettivo 3	1921,4
Piano sviluppo rurale	1865,7
Interreg III Italia-Francia	147,6
Interreg III Italia-Svizzera	98,3
Leader +	43,8
Totale	6183,4

Fonte: Regione Piemonte

Nei prossimi sei anni la Regione metterà a disposizione di imprese, Enti locali e organismi pubblici risorse pari a 6.183 miliardi di lire provenienti dall’Unione Europea, dallo Stato e dagli stessi bilanci regionali secondo una prima stima l’insieme di questi finanziamenti dovrebbe attivare investimenti per poco meno di 10 mila miliardi, un terzo di quanto viene investito in un solo anno in regione.

Una quota consistente di risorse è destinata alle nuove aree Ob.2 e a quelle in phasing out e dovrà servire a favorire la riconversione economica delle aree a declino industriale e rurale attraverso la realizzazione di infrastrutture e il sostegno agli investimenti delle piccole e medie imprese.

Un volume di risorse di poco inferiore ha come principale finalità il sostegno dell’occupazione e la lotta alla disoccupazione attraverso il **finanziamento di programmi formativi e di iniziative nel campo delle politiche attive del lavoro** o rivolte a promuovere la creazione di imprese. Si tratta delle iniziative inserite nell’**Obiettivo 3** che, a differenza dell’Obiettivo 2, possono agire su tutto il territorio regionale.

Molto significativo è l’intervento che la Regione sta mettendo in campo a sostegno dello sviluppo rurale attraverso la predisposizione di programmi molto articolati, nei quali sono stanziati risorse per oltre 1.800 miliardi.

Meno rilevanti dal punto di vista finanziario ma significativi da quello degli obiettivi perseguiti sono i programmi che rientrano nell’ambito delle cosiddette Iniziative comunitarie.

La Regione è interessata alle iniziative di **Cooperazione transfrontaliera** con alcuni Dipartimenti francesi (Interreg III Italia-francia) e con alcuni Cantoni svizzeri (Interreg III Italia-Svizzera) per un ammontare di risorse complessive di 246 miliardi, coinvolgendo nel primo caso le province di Torino e Cuneo e di quelle “adiacenti” di Biella, Vercelli, Asti e Alessandria, nel secondo le province del Verbano-Cusio-Ossola, di Novara, Biella e Vercelli.

Una quota consistente di popolazione della regione ricade nell’ambito degli interventi previsti dai **programmi regionali Leader +**, in base ai quali soggetti pubblici e privati riuniti in Gruppi di azione Locali (i cosiddetti GAL) possono promuovere e farsi finanziare progetti di sviluppo locale per la valorizzazione delle aree di montagna e di collina.

Comunque **decisamente più cospicua risulta la previsione di dotazioni finanziarie a sostegno di interventi infrastrutturali sottolineando anche in questo modo la centralità del capitale fisso sociale nelle prospettive di sviluppo della regione.**

Tab. 18 – Investimenti infrastrutturali in Piemonte nel decennio 2001-2010

Tipologia	Miliardi di lire
Reti ferroviarie	11.650
Autostrade	3.350
Acquedotti e sistemi di depurazione	2.600
Giochi olimpici invernali 2006	2.600
Produzione e distribuzione di elettricità e calore	2.500
Reti metropolitane	1.900
Edilizia e infrastrutture sanitarie	1.900
Trattamento dei rifiuti e ambiente	1.500
Edilizia universitaria	1.200
Strutture aero portuali	500
Ripristino opere pubbliche danneggiate dalla alluvione	7.000
Totale	36.700

Fonte: CCIAA

Anche gli investimenti e i finanziamenti pubblici potranno rivestire un ruolo significativo, forse in termini più qualitativi che quantitativi osservandone il peso complessivo comunque limitato sull’ammontare degli investimenti complessivi realizzati ogni anno in regione, nel processo di definizione della collocazione del Piemonte nel mercato

mondiale che sostanzialmente risulterà funzionale alla rilevanza, alla scala regionale, dei diversi settori di attività e, al loro interno, al posizionamento strategico e alle performance delle imprese attive in regione.

A titolo esemplificativo si possono individuare cinque **ipotesi preliminari di scenario** che vedono il Piemonte come:

- **attore globale**, grazie alla presenza di imprese leader operanti a scala mondiale in mercati di massa globali, e in particolare delle loro sedi direzionali, (con riferimento al settore Autoveicolistico);
- **partner**, grazie alla presenza di imprese di subfornitura di sistemi e di integrazioni di gamma ai leader mondiali, anche con significative proiezioni produttive internazionali (con riferimento alla Componentistica per l'auto, all'Avionica, alla Meccanica, alla Plastica);
- **specialista** con un ruolo rilevante di imprese leader in prodotti di nicchia tecnologica o qualitativa e presenze commerciali internazionali (con riferimento ai Sistemi per produrre, alla Moda, al comparto Orafo, a quello Agro-alimentare ed enogastronomico);
- **colonia** con investimenti esteri dominanti sia per il mercato esterno che per quello locale (con riferimento alla Distribuzione commerciale, al Turismo, alle Banche, ai Servizi per le imprese, alla Chimica, alla Gomma, alla Meccanica di precisione);
- **autarchico o chiuso** (con riferimento ai Servizi pubblici e alla persona, all'Edilizia, all'Istruzione, all'Agricoltura tradizionale).

3. CRESCITA ECONOMICA, DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO: UN ESERCIZIO DI SIMULAZIONE²

POCHI O TROPPI OCCUPATI?

Gli interrogativi sulle prospettive di sviluppo dell'economia del Piemonte non possono non assumere come centrale la questione della dialettica tra domanda e offerta di lavoro.

Da tempo ormai è noto secondo quanto ci dicono le previsioni demografiche del Piemonte, come e più di quelle di altre regioni italiane ed europee, sul **drastico calo della popolazione lavorativa dovuto alla diminuzione complessiva della popolazione in età tra i 20 e i 59 anni e alla contrazione ancor più accentuata della componente più giovane, tra i 20 e i 39 anni.**

D'altro canto sono ormai cronaca quotidiana le dichiarazioni di parte imprenditoriale sulla scarsa disponibilità qualitativa, ma sempre più anche quantitativa, di manodopera tale da costituire un vero e proprio limite ai progetti di sviluppo aziendale.

Questa asimmetria fa sì che nel dibattito sulle politiche per il lavoro l'attenzione si stia spostando dalle preoccupazioni sulla disoccupazione e dagli interventi finalizzati a predisporre posti di lavoro per i "giovani" a quelle sui vincoli alla crescita impliciti in una contrazione delle forze di lavoro ed agli interventi volti a rendere disponibili "giovani" per i posti di lavoro necessari alle strategie espansive delle imprese.

Questo spiazzamento tra domanda e offerta di lavoro sarà importante anche per i suoi effetti sulle condizioni di utilizzo e di valorizzazione del lavoro: **se questa merce diventa rara e la domanda rimane elevata spetterà al prezzo di segnalarne la scarsità, sia in termini di remunerazione diretta e indiretta che in termini di modalità di impiego.**

² All'elaborazione di questo paragrafo hanno collaborato Sara Levi Sacerdotti e Vittorio Ferrero.

Si può pensare di compensare questa carenza introducendo **tecnologie** che aumentino la produttività e che risparmino manodopera, innalzando **l'età pensionabile**, facendo **partecipare di più le donne** al mercato del lavoro o ricorrendo all'**immissione di lavoratori provenienti da altre regioni o stranieri** o ancora **dislocando la capacità produttiva** aggiuntiva laddove siano disponibili adeguati bacini di manodopera.

Per una prima valutazione della rilevanza di questo nodo problematico per lo sviluppo economico piemontese in un orizzonte decennale, cioè per valutare se e in quale misura lo sviluppo sarà in grado di offrire possibilità di lavoro a tutti quelli che lo cercheranno o se, per converso, l'evoluzione delle forze di lavoro sarà o meno in grado di alimentare le esigenze della crescita produttiva si è realizzato un esercizio di confronto tra le forze di lavoro ipotizzabili per il Piemonte al 2005 e al 2010 e la domanda di lavoro espressa dal sistema produttivo regionale a quelle date.

L'OFFERTA DI LAVORO

Nel capitolo della Relazione di scenario dedicata al mercato del lavoro si è effettuata una simulazione sugli andamenti delle forze di lavoro in base a **quattro scenari di evoluzione demografica**:

- **inerziale**, che assume un'evoluzione delle forze di lavoro determinate esclusivamente dalla dinamica demografica naturale con (saldi migratori nulli e tassi di attività stabili);
- **migrazioni**, che ipotizza un significativo afflusso di lavoratori stranieri (saldi migratori costanti e tassi di attività stabili);
- **partecipazione**, che considera un incremento delle forze di lavoro grazie all'aumento del tasso di partecipazione, specie della componente femminile e di età matura (saldi migratori nulli e tassi di attività crescenti);
- **europeo**, che cumula, in conformità con quanto già ora si registra a scala europea, l'incremento di forza lavoro dovuto all'aumento della partecipazione con quello dovuto all'immigrazione (saldi migratori costanti e tassi di attività crescenti).

Tab. 19 – Piemonte: scenari evolutivi dell'offerta di lavoro
(migliaia)

	Inerziale	Migrazioni	Partecipazione	Europeo
1999	1859,0	1859,0	1859,0	1859,0
2005	1767,7	1842,2	1853,1	1928,6
2010	1656,2	1817,0	1826,1	1989,3

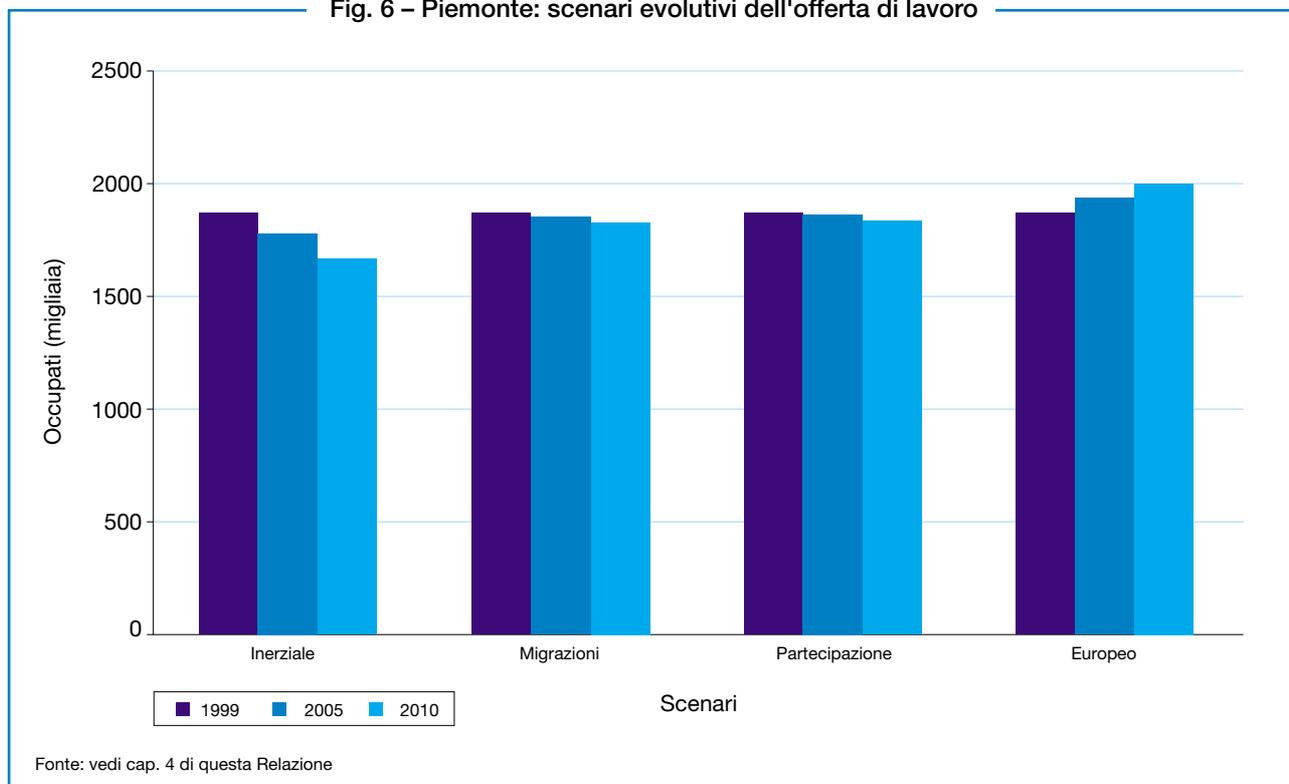
Fonte: proiezioni IRES

I risultati indicano quanto possano risultare ampie le differenze delle forze di lavoro disponibili in Piemonte al variare dei diversi scenari e quindi l'importanza delle relative e sottostanti politiche di incentivazione della partecipazione al lavoro e/o di apertura all'immigrazione.

Rimandando al capitolo citato per una completa e dettagliata esposizione della simulazione realizzata pare sufficiente in questa sede far rilevare come senza interventi "correttivi" le forze di lavoro in Piemonte risulteranno nel 2010 inferiori alle attuali di ben 200 mila unità, ma che anche la sola immigrazione o il semplice aumento della partecipazione non saranno in grado di mantenere l'offerta di lavoro ai livelli attuali mentre solo una combinazione dei due fattori riuscirà a determinarne un irrobustimento.

7 – IL SISTEMA PRODUTTIVO - Crescita economica, domanda e offerta di lavoro: un esercizio di simulazione

Fig. 6 – Piemonte: scenari evolutivi dell'offerta di lavoro



LA DOMANDA DI LAVORO

La dimensione dell'offerta non è ovviamente sufficiente a determinare se, e in quale misura, si realizzeranno condizioni di equilibrio nel mercato del lavoro regionale.

È stato dunque realizzato un corrispondente esercizio di previsione al fine di quantificare la domanda di lavoro espressa dal sistema produttivo regionale in un orizzonte decennale.

Le stime della domanda di lavoro sono state effettuate con riferimento al rapporto tra ipotesi sulla dinamica futura del reddito prodotto in Piemonte e contestuali incrementi della produttività, da cui conseguono diversi tassi di crescita dell'occupazione. Ne emergono **cinque ipotesi di evoluzione delle domande di lavoro** che si possono così stilizzare:

- **Crescita lenta:** produzione e produttività crescono nella misura registrata in Piemonte nel periodo 1990-1998;
- **Ripresa:** produzione e produttività crescono nella misura registrata in Piemonte nel periodo 1993-1998;
- **Crescita forte:** produzione e produttività stimate per il Piemonte da Prometeia per il prossimo decennio;
- **Convergenza:** crescita della produzione del Piemonte 1993-1998 e crescita della produttività nazionale dello stesso periodo;
- **Crescita Estrema:** crescita della produzione del Piemonte stimata da Prometeia per il prossimo decennio e crescita della produttività del Piemonte 1990-1998.

e così numericamente rappresentare in estrema sintesi.

Tab. 20 – Tassi annui di crescita 1999-2010

	Crescita lenta	Ripresa	Crescita forte	Conver- genza	Estrema
PIL	1,0	2,2	2,5	2,2	2,5
Produttività	1,5	2,0	2,0	1,8	1,5
Occupazione	-0,5	0,2	0,5	0,4	0,9

È evidente e ovvio che più alto sarà il valore della crescita del valore aggiunto e più basso quello della produttività più elevata risulterà la crescita dell'occupazione, stimata in buona sostanza applicando i tassi di crescita occupazionale calcolati nelle diverse ipotesi ai livelli occupazionali del 1999, quando in regione erano contati complessivamente 1.724 mila occupati.

METODOLOGIA UTILIZZATA

Per un maggior livello di dettaglio metodologico si ricordi che nelle prime due ipotesi (**Crescita lenta e Ripresa**) si è fatto ricorso ad un metodo di tipo estrapolativo, determinando la crescita del PIL regionale al 2005 e al 2010 con l'applicazione ai valori del 1998, nel primo caso, del tasso di crescita medio annuo del periodo 1990-'98 (cioè un periodo di crescita contenuta che include sia la fase di recessione riferita al biennio 1992-'93 che la successiva ripresa) nel secondo di quello degli anni '93-'98 (cioè un periodo di ripresa produttiva che riflette la parte positiva del ciclo economico che ha caratterizzato la seconda metà degli anni Novanta).

In modo analogo è stata calcolata la produttività (valore aggiunto per unità di lavoro), applicando al dato 1998 i tassi di variazione verificatosi nei due sottoperiodi.

In entrambe le ipotesi i tassi annui di crescita sia del PIL che della produttività sono stati mantenuti costanti lungo tutto il periodo di previsione (1999-2010).

Dal rapporto fra previsioni del PIL e previsioni della produttività deriva la previsione delle unità di lavoro mentre alla stima della domanda di lavoro in termini di occupati si giunge infine applicando i tassi di crescita delle unità di lavoro precedentemente calcolati al numero di occupati, rilevati nel 1999 dall'indagine ISTAT sulle forze di lavoro.

Per quanto riguarda la terza ipotesi (**Crescita forte**) sono state prese in considerazione le previsioni di Prometeia sull'andamento dell'economia regionale, sia per quanto riguarda la dinamica del prodotto che quella della produttività, che contemplano dinamiche differenziate nei due sotto-periodi di previsione, 1999-2005 e 2005-2010, mentre la quarta ipotesi (**Convergenza**) è costruita sulla base dell'evoluzione del PIL piemontese negli anni di ripresa '93-'98 e dell'andamento della produttività dell'Italia nello stesso periodo, assumendo la capacità dell'economia regionale di mantenere i tassi di crescita del periodo di ripresa ma anche un contestuale assestamento dell'incremento della sua produttività sui ritmi meno marcati fatti registrare, nella stessa fase, dall'economia italiana.

Infine la quinta ipotesi (**Estrema**) è costruita sulla base delle previsioni del PIL di Prometeia, fra tutte, quelle più ottimistiche, e sull'andamento della produttività '90-'98 del Piemonte, fra tutte, la più contenuta, ipotizzando in tal modo uno scenario di sviluppo estremo a forte impiego di lavoro.

I CINQUE SCENARI DI SVILUPPO ECONOMICO

Consideriamo con maggior dettaglio i singoli scenari che scaturiscono dalle diverse ipotesi.

7 – IL SISTEMA PRODUTTIVO - Crescita economica, domanda e offerta di lavoro: un esercizio di simulazione

IPOTESI 1 – CRESCITA LENTA

Il tasso di crescita medio annuo del PIL è dell'1,0% per l'intera economia, piuttosto basso se confrontato con quello degli anni Ottanta, mentre la produttività cresce ad un tasso notevolmente superiore a quello del prodotto (1,5%), ma anch'esso inferiore a quello del decennio precedente. La crescita più sostenuta caratterizza il settore Agricolo (+1,7%) ma con un cospicuo calo di addetti che consegue ad un notevole incremento della produttività. Segue il settore dei Servizi, con un incremento annuo del valore aggiunto dell'1,4%, nel quale, grazie ad una dinamica della produttività inferiore a quella della produzione, si manifesta un sensibile contributo al sostegno dell'occupazione, che nel complesso dell'economia cala in Piemonte dello 0,5% annuo. L'Industria manifatturiera consegue un debole incremento del valore aggiunto, mentre ne risulta piuttosto elevato l'incremento del prodotto per unità di lavoro, determinando un contributo negativo alla dinamica dell'occupazione. Cresce invece leggermente la domanda di lavoro del settore delle Costruzioni pur in presenza di una debole crescita del prodotto a fronte di una stagnazione della produttività.

IPOTESI 2 – RIPRESA

Il tasso di crescita medio annuo del PIL regionale è pari al 2,2% annuo mentre la produttività cresce ad un tasso leggermente inferiore (2,0%) determinando un contenuto, ma comunque significativo in valori assoluti, incremento occupazionale complessivo. La crescita più sostenuta caratterizza il settore Manifatturiero (+3,7%), dove si manifesta con particolare intensità la dinamica della produttività (+3,6%) determinandone quindi una sostanziale stabilità occupazionale. L'Agricoltura realizza un aumento del PIL del 2,3% annuo in presenza di una accentuata crescita del prodotto per unità di lavoro (+5,3%) che ne origina una robusta contrazione occupazionale. Nei Servizi la crescita produttiva risulta la meno intensa ma la produttività mostra un aumento persino inferiore, consentendo al Terziario di fornire un contributo positivo alla crescita dell'occupazione regionale. Infine il settore delle Costruzioni, dove la debole crescita del prodotto è accompagnata da una ripresa della produttività, fa registrare una flessione dei suoi livelli occupazionali.

IPOTESI 3 – CRESCITA FORTE

Rappresentata dalle previsioni regionali di Prometeia, effettuate sulla base di un modello di previsione multiregionale, rende possibile differenziare la crescita nei due sotto-periodi 1999-2005 e 2005-2010. Le differenze fra questa ipotesi e le due precedenti sono significative non tanto nel tasso di crescita complessivo dell'economia, che comunque supera anche quello della più favorevole delle due, quella che assume i tassi di crescita del periodo 1993-'98, quanto nella dinamica settoriale.

Infatti per Prometeia, sia nel periodo 1999-2005 che tra il 2005 e il 2010, la crescita del valore aggiunto dell'Industria dovrebbe risultare superiore a quella dei Servizi, in linea dunque con la dinamica 1993-'98, mentre la crescita della produttività industriale risulterebbe inferiore rispetto alle due ipotesi precedenti, tanto da appaiare il settore Manifatturiero al Terziario in quanto a capacità di contribuire positivamente alla domanda di lavoro.

La domanda di lavoro presenterebbe invece una dinamica negativa nel settore delle Costruzioni, determinata da una sensibile ripresa della produttività, mentre nell'Agricoltura alla più lenta crescita della produzione corrisponderebbe, secondo Prometeia., un incremento di produttività decisamente inferiore alle altre ipotesi, tale da contenerne la contrazione occupazionale.

IPOTESI 4 – CONVERGENZA

L'ipotesi è formulata sulla base della crescita del PIL del Piemonte nel periodo '93-'98, pari dunque a quella della ipotesi Ripresa, rapportata però a quella della produttività fatta registrare dall'economia italiana nello stesso periodo. Si assume che la dinamica della produttività avvenuta in quegli anni nella nostra regione, particolarmente intensa, sia stata sostenuta da fattori ciclici non ripetibili e tenderà ad assestarsi sui valori medi dell'economia nazionale.

Dunque il tasso di crescita medio annuo del PIL è del 2,2% per l'intera economia piemontese, mentre la produttività cresce ad un ritmo dell'1,8% annuo, inferiore a quello realizzato in Piemonte negli anni presi a riferimento.

Pertanto secondo questa ipotesi l'occupazione complessiva ha un tasso di crescita (0,4%) superiore rispetto alle due ipotesi di Crescita lenta e di Ripresa, anche se ancora inferiore a quella della Crescita forte. In particolare la dinamica della produttività risulta relativamente ridotta nel settore Manifatturiero che così sperimenta una crescita dell'occupazione particolarmente consistente mentre risulta confermata la forte diminuzione degli occupati in Agricoltura, in funzione di forti aumenti di produttività analoghi a scala regionale e nazionale. Nelle Costruzioni il minor aumento della produttività consente di contenere il decremento occupazionale mentre nel Terziario, dove la crescita della produttività risulta negli anni considerati superiore in Italia rispetto al Piemonte, il contributo favorevole alla dinamica occupazionale regionale viene ridimensionato.

IPOTESI 5 – ESTREMA

Questa ipotesi è formulata sulla base delle previsioni del PIL effettuate da Prometeia, le più ottimistiche, rapportate alla dinamica della produttività dell'economia piemontese del periodo 1990-1998, la più contenuta.

Ne conseguono le più favorevoli previsioni occupazionali complessive, con un tasso di crescita annuo attorno all'1,0% decisamente elevato.

L'Industria manifatturiera ripropone i tassi di crescita del prodotto più elevati tra le diverse ipotesi ma anche i più robusti incrementi di produttività, limitando in tal modo il suo rafforzamento occupazionale specie nel secondo quinquennio, mentre i Servizi sono caratterizzati, a fronte di una apprezzabile crescita del prodotto, da tassi di crescita della produttività particolarmente contenuti, tanto da determinarne un notevole rafforzamento occupazionale. Al contrario scarsa crescita del prodotto e forti aumenti di produttività convergono a fare di questa ipotesi la peggiore per l'Agricoltura sotto il profilo delle previsioni occupazionali. La robusta ripresa della produzione delle Costruzioni tra il 2005 e il 2010, associata alla stagnazione della produttività, conduce il settore ai suoi massimi livelli occupazionali.

LA DINAMICA OCCUPAZIONALE DEI SETTORI

Come si è visto l'esercizio è stato realizzato considerando non solo il dato complessivo del valore aggiunto regionale ma anche quello dei quattro macro-settori che contribuiscono alla sua produzione, cioè Agricoltura, Industria manifatturiera, Costruzioni e Terziario, per ciascuno dei quali sono stati utilizzati, in ognuna delle ipotesi, gli specifici indicatori di crescita del valore aggiunto e della produttività, consentendo in tal modo anche una valutazione dell'evoluzione occupazionale settoriale.

La variabilità dei livelli di fabbisogno occupazionale dei vari settori appare estremamente elevata anche da una prima sintetica illustrazione.

7 – IL SISTEMA PRODUTTIVO - Crescita economica, domanda e offerta di lavoro:
un esercizio di simulazione

Tab. 21 – Fabbisogno occupazionale
(migliaia)

Settori	Occupati 1999	Occupati: minimo al 2010	Occupati: massimo al 2010
Agricoltura	65	40 (Estrema)	62 (Forte)
Ind. Manifatturiera	580	423 (Crescita lenta)	681 (Convergenza)
Costruzioni	107	98 (Ripresa)	141 (Estrema)
Terziario	972	1.000 (Convergenza)	1.163 (Estrema)
Totale	1.724	1.626 (Crescita lenta)	1.918 (Estrema)

Nell'**Agricoltura** in nessun caso è prevedibile un aumento del livello complessivo di occupazione che diminuisce in misura contenuta solo nell'ipotesi di Crescita forte, che ne sconta una minor crescita della produttività rispetto a quella realizzata nel decennio precedente, mentre nelle altre ipotesi, che assumono dinamiche della produttività agricola più robuste, il decremento si fa più consistente.

Nelle **Costruzioni**, al contrario, solo una dinamica simile a quella registrata nel periodo 1993-1998 sarebbe tale da determinarne una contrazione occupazionale: nelle altre ipotesi il settore vedrebbe aumentare i suoi addetti fino ad un massimo in quella Estrema, che associa ad un aumento consistente della produzione una diminuzione della produttività.

Per quanto concerne il settore Manifatturiero solo l'ipotesi di crescita lenta, come quella registrata in Piemonte nell'insieme del decennio scorso, ne prevede una contrazione occupazionale, peraltro assai consistente. In tutti gli altri casi il Manifatturiero contribuirebbe positivamente all'andamento occupazionale del Piemonte con un massimo nell'ipotesi di Convergenza, qualora la sua crescita produttiva ripetesse il favorevole andamento degli anni fra il 1993 e il 1998 ma con una dinamica della produttività assestata su quella registrata, nello stesso periodo, a scala nazionale. Dunque **non sembrano trovare conferma i dubbi sulle potenzialità dell'industria a giocare ancora un ruolo positivo in termini occupazionali.**

È comunque certo che **il Terziario emergerà come il settore più favorevole in termini di contributo occupazionale**: in tutte le ipotesi i suoi addetti aumentano, ad un ritmo inferiore nel caso si verifichi un recupero di produttività analogo al dato nazionale dell'ultimo periodo, maggiore nell'ipotesi che, esaltandone i ritmi di crescita dei livelli produttivi a fronte di contenuti incrementi di produttività, ne confermi le caratteristiche di settore a sviluppo estensivo.

Nell'insieme l'economia piemontese potrebbe veder variare i suoi livelli occupazionali nell'orizzonte 2010 da una situazione più negativa, con un calo di circa 100 mila unità, associata ad una crescita contenuta del prodotto regionale, ad una più favorevole, con un aumento di quasi 200 mila unità, associata ad una crescita robusta a carattere estensivo, con più limitati incrementi di produttività.

È da notare come **in tutti i casi considerati la produttività globale dell'economia piemontese mostri un tasso di crescita superiore all'1,5% annuo**, valore affatto disprezzabile, cosa che testimonierebbe favorevolmente sulla sua **capacità di tenuta competitiva.**

RISORSE UMANE E DOMANDA DI LAVORO: GLI EFFETTI SULLA DISOCCUPAZIONE

Le ipotesi considerate, messe in relazione alle proiezioni delle forze di lavoro dei quattro scenari demografici (Base, Migrazioni, Partecipazione, Europeo), consentono di calcolare i tassi di disoccupazione che si avrebbero in relazione a ciascuna combinazione delle stime di domanda ed offerta di lavoro.

Tab. 22 – Piemonte: tassi di disoccupazione al 2010

	Lenta	Ripresa	Forte	Convergenza	Estrema
Inerziale	1,8	-6,2	-9,3	-8,7	-15,8
Migrazioni	10,5	3,2	0,3	0,9	-5,6
Partecipazione	11,0	3,7	0,8	1,4	-5,1
Europeo	18,3	11,6	9,0	9,4	3,6

Ne emerge come prima sintetica evidenza che il range entro il quale i tassi di disoccupazione si dispongono nel 2010 è compreso fra due estremi, il minimo dei quali si definisce nella combinazione dello scenario più ottimistico della domanda di lavoro (ipotesi Estrema) con lo scenario meno favorevole dell'offerta (Scenario Inerziale). Questo tasso, in realtà fortemente negativo, rivelerebbe gravi tensioni sul mercato del lavoro dovute all'insufficienza di un'offerta in grado di alimentare lo sviluppo economico ipotizzato: infatti in questo caso mancherebbero circa 262 mila lavoratori per coprire i posti di lavoro resi disponibili dallo sviluppo regionale.

Il massimo di disoccupazione invece si trova specularmente nella combinazione dello scenario meno promettente per la domanda (ipotesi Lenta e cioè crescita del PIL e della produttività regionale ai tassi del periodo '90-'98) con quello più dinamico per le forze di lavoro (Scenario Europeo): in questo caso l'esercizio indica un tasso di disoccupazione di dimensioni di tre volte superiori rispetto all'attuale e pari a circa 363 mila disoccupati a fronte dei 135 mila censiti nel 1999.

Passando ad esaminare le combinazioni intermedie dei risultati di questo esercizio in termini di raffronti tra esigenze occupazionali e disponibilità di forze di lavoro notiamo come già nell'ipotesi di Crescita lenta lo Scenario Inerziale vedrebbe una diminuzione del tasso di disoccupazione regionale all'1,8% nel 2010 ma già al 5,5% nel 2005.

L'evoluzione demografica prevista da questo scenario, ed i suoi effetti sul mercato del lavoro, non sembrano quindi in grado di soddisfare i fabbisogni di lavoro del sistema produttivo: la disoccupazione sparirebbe o sarebbe addirittura negativa (più occupati che forze di lavoro) in tutte le altre ipotesi di sviluppo economico. Ad esempio in questo scenario di evoluzione demografica le esigenze occupazionali dell'ipotesi di Ripresa porterebbero un tasso di disoccupazione pari all'1% nel 2005 e addirittura al -6% nel 2010, quando mancherebbero 102 mila occupati.

Al contrario, nell'ipotesi di Crescita lenta, l'afflusso di lavoratori immigrati (Scenario Migrazioni) porterebbe ad un aumento della disoccupazione rispetto al dato attuale, ma negli altri casi di sviluppo economico anche nello Scenario Migrazioni la disoccupazione scenderebbe sotto la soglia del 5% al 2005 e su livelli ancora inferiori al 2010. Dunque il solo ricorso all'immigrazione, di per sé, non sarebbe sufficiente a superare le strozzature occupazionali che potrebbero limitare lo sviluppo del Piemonte.

Analoghe considerazioni valgono per lo Scenario dell'offerta di lavoro che prevede il solo aumento del tasso di partecipazione in assenza di immigrazione: nella Crescita lenta la maggior partecipazione al lavoro porterebbe certo ad un tasso di disoccupazione regionale addirittura in aumento, a toccare l'11% nel 2010, ma nelle altre ipotesi di sviluppo economico anche in questo scenario la disoccupazione scenderebbe con facilità sotto i livelli fisiologici, evidenziando i limiti dell'offerta presente nel mercato del lavoro nel soddisfare i fabbisogni di manodopera espressi dal sistema economico.

È da notare che l'evoluzione demografica prevista dallo scenario Europeo non riuscirebbe tuttavia ad alimentare i fabbisogni occupazionali espressi dall'ipotesi di Crescita Estrema: in questo caso infatti la disoccupazione calerebbe al 5,4% al 2005 e sotto il 4% nel 2010.

Tab. 23 – Piemonte: disoccupati o posti vacanti nei diversi scenari al 2010
(differenza tra forze di lavoro e occupati, in migliaia)

Scenari di offerta	Scenari di domanda				
	Lenta	Ripresa	Forte	Convergenza	Estrema
Inerziale	31	-102	-155	-145	-262
Migrazioni	191	58	6	16	-101
Partecipazione	200	68	15	25	-92
Europeo	363	230	178	188	71

Dunque per garantire una disponibilità di forza lavoro capace di non provocare strozzature alle esigenze occupazionali dello sviluppo, qualora non ci si voglia accontentare di una Crescita lenta, non bastano da soli il contributo dell'aumento del tasso di partecipazione o quello delle immigrazioni ma sembra rendersi necessario un contributo congiunto dell'uno e dell'altro processo di rafforzamento dell'offerta di lavoro.

Si deve parlare di contributo **congiunto ma non totalmente cumulato poiché in questo caso, quello dello Scenario Europeo, che aggiunge totalmente l'aumento della partecipazione al lavoro con l'afflusso di lavoratori immigrati, anche le più favorevoli ipotesi di sviluppo economico regionale non sarebbero in grado di assicurare una soddisfacente diminuzione del tasso di disoccupazione del Piemonte** che, ad eccezione della più positiva di esse, quella Estrema, si collocherebbe su livelli superiori agli attuali, addirittura pari al 13,4% nel 2005 e al 18,3% nel 2010 nell'ipotesi di Crescita lenta, ma superiore al 9% nel 2005 e all'11% nel 2010 anche nell'ipotesi di Ripresa e nell'ordine del 9% al 2010 nel caso di Crescita forte.

Dunque in un quadro di prospettive occupazionali nel complesso non sfavorevoli, poiché in quattro delle cinque ipotesi di sviluppo l'economia regionale si dimostra capace di produrre posti di lavoro anche contestualmente a positivi recuperi di produttività, si potrebbe innescare un circuito virtuoso tra capacità di sviluppo del sistema produttivo e capacità di sua alimentazione con un'adeguata offerta di lavoro grazie a **strategie che vedano interagire una attenta gestione del fenomeno migratorio con politiche atte a conseguire anche un significativo aumento del tasso di partecipazione al lavoro della popolazione del Piemonte.**

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nello scorso decennio lo sviluppo del sistema economico piemontese si è dipanato attraverso l'interazione di due principali tendenze: l'internazionalizzazione e la terziarizzazione produttiva. Appare estremamente probabile che anche il prossimo decennio sarà dominato dall'azione di queste due *driving forces*.

Sotto il profilo dell'internazionalizzazione il Piemonte sarà condotto a ridefinire il proprio posizionamento competitivo, in una gamma di possibilità che include sia le più prestigiose (un Piemonte "globale", o "partner" o "specialista"), sia quelle più difensive (un Piemonte "gregario" o chiuso in se stesso). Sotto questo profilo la partita al momento appare del tutto aperta: negli ultimi anni si è assistito ad una divaricazione fra settori "aggressivi" (prevalentemente caratterizzati da investimenti piemontesi all'estero: auto, siderurgia, abbigliamento, carta) e settori "dipendenti" (caratterizzati da investimenti stranieri in Piemonte: chimica, elettronica, gomma, minerali non metalliferi), mentre sono pressoché scomparsi i settori "aperti", caratterizzati da investimenti nei due sensi. È un sintomo di un confronto competitivo più aspro, che sollecita i processi di specializzazione e la concentrazione degli sforzi sul core business dei territori.

In questa cornice tra i protagonisti del futuro produttivo regionale potranno esservi le storiche imprese leader regionali, se riusciranno a riconfermare il loro ruolo di attori globali nell'attuale fase competitiva definendo relazioni strategiche a una scala ancora più vasta di quella del passato, anche scontando il rischio di un allentamento del loro legame con il territorio regionale. Tuttavia anche per l'insieme delle imprese medie e minori la crescita sistemica diventa decisiva, nella prospettiva del conseguimento di capacità e strutture operative tali da consentirne una proiezione sempre più sovraregionale, con l'autonomizzazione dai clienti locali tradizionali, l'estensione dei loro sbocchi ad altri settori e mercati, un più organico accesso a fattori di competitività come formazione, servizi di impresa, finanza innovativa e trasferimento tecnologico. E infine giocheranno un ruolo chiave le attività imprenditoriali innovative avviate nell'ambito della *new economy*, fondate sulle conoscenze incorporate nelle persone, spesso acquisite in precedenti esperienze professionali; ed anche quelle di servizio alla persona nate dalla esperienza del Mondo associativo e cooperativo o ancora quelle che possono costituirsi grazie ai processi di liberalizzazione e di privatizzazione dei servizi a rete e del sistema finanziario.

La terziarizzazione in particolare dal canto suo ha giocato e giocherà la parte del leone nel dischiudere nuove opportunità di crescita. Mentre il settore agricolo e quello manifatturiero sono apparsi dominati da processi di razionalizzazione, la crescita dei servizi è stata responsabile della quasi totalità dell'incremento del prodotto lordo regionale. Si è avuto dunque nel terziario extra commerciale uno sviluppo "estensivo", con significative ricadute occupazionali, evidenziando una performance particolarmente positiva nel settore finanziario.

Nel suo insieme, lo sviluppo piemontese, seppur meno intenso che in altre regioni del Nord, ha consentito il mantenimento dei livelli relativi di reddito per abitante, ed è evoluto lungo linee coerenti con le realtà produttive più avanzate del contesto europeo e mondiale: una situazione che può essere giudicata fisiologica, anche se non sempre brillante, specie sotto il profilo dell'espansione quantitativa della popolazione e del prodotto regionale.

Nella prospettiva del prossimo decennio, questo quadro non dovrebbe mutare sostanzialmente, nonostante la ripresa vivace registrata negli ultimi due anni e le opportunità offerte dalla *new economy* – delle quali si parla in altro capitolo di questa Relazione. Infatti la crescente ristrettezza delle risorse umane presenti nella regione evidenzia un limite all'espansione, non appena questa si discosti leggermente dal profilo "*labour saving*" prevalso negli anni '90. Incrociando le proiezioni demografiche con plausibili alternative di evoluzione della produttività e del valore aggiunto regionale, si nota che l'offerta di lavoro al 2010 risulterà insufficiente nel caso in cui la produttività attenui il suo ritmo, ovvero la produzione regionale assuma un trend espansivo, come pronosticato da prestigiosi istituti di previsione e analisi econometrica.

Su tali strettoie dovrà esercitarsi nei prossimi anni un attento monitoraggio e la sperimentazione di interventi integrati per la valorizzazione delle risorse umane "endogene" e immigrate e la qualificazione ulteriore dell'apparato produttivo.

Ire scenari

→ IL PIEMONTE TRA OLD E NEW ECONOMY

ire scenari

IL PIEMONTE TRA OLD E NEW ECONOMY

Graziella Fornengo

Per tutte le regioni di antica industrializzazione, come il Piemonte, il problema delle continue ristrutturazioni per adattarsi ai sempre più rapidi mutamenti della tecnologia e del mercato si pone con caratteri sempre diversi. Caratteristica essenziale della vecchia economia era il fatto che praticamente tutte le transazioni economiche coinvolgevano trasferimenti fissi di merci o documenti e spesso relazioni interpersonali dirette, mentre nella nuova economia dell'informazione (digitale) che sta emergendo la maggior parte delle transazioni pubbliche e private avvengono attraverso sistemi elettronici.

Quando la nuova economia si afferma – vale a dire quando la penetrazione di Internet si fa elevata e le applicazioni di contorno come l'autenticazione delle offerte e la firma digitale sono diffusi – ci si attendono elevati incrementi di produttività e di reddito, tanto che **ci si attende che nel XXI secolo la rivoluzione digitale possa produrre miglioramenti del tenore di vita anche superiori a quelli che la vecchia rivoluzione industriale avviò nel XX secolo.**

Una seconda fonte di differenza tra la vecchia e la nuova economia è infatti il passaggio dai rendimenti decrescenti ai rendimenti crescenti.

Una terza è dovuta al fatto che **la nuova economia è fondata sul sapere.** Ma invece di essere a tutti comune, non rivale e non escludibile, la conoscenza è un bene privato non necessariamente individuale, ma piuttosto di gruppo, della rete di quelli che la condividono e che esclude quelli che non la condividono. E dall'accumulazione della conoscenza nasce la capacità di gestire il cambiamento, attraverso opportune organizzazioni – e in particolare delle cosiddette *learning organizations* – che vedono al loro interno prevalere un processo di continuo apprendimento che garantisce la accumulazione della conoscenza attraverso la cooperazione dei loro membri e che le assicurano il vantaggio competitivo rispetto all'esterno. La loro esistenza richiede una adeguata combinazione di capacità imprenditoriali private e di efficienza pubblica, che fornisce incentivi per l'investimento in accumulo di conoscenze che nella fase della loro formazione sono private (e pertanto non trasferibili) almeno in parte e che spesso derivano da apprendimento per diretta esperienza (*learning by doing*).

Si determina lo sviluppo di un sistema in cui aumenta la produttività insieme con la domanda di nuove tecnologie di informazione e comunicazione, mentre scendono i costi di transazione attraverso la diffusione di:

- computer e microelettronica,
- capitale umano e ricerca universitaria,
- infrastrutture di telecomunicazione e mercati liberalizzati dei servizi di telecomunicazione.

Gli agenti della trasformazione sono:

- imprese nuove che nascono e vecchie che si trasformano,
- finanza che aiuta gli *start up* (*venture capitalist*),
- pubblica amministrazione.

La trasformazione interessa dunque **tre tipi** di imprese:

- quelle che fanno crescere la rete e i modi del suo utilizzo (Vitaminic),
- quelle che progettano, producono e distribuiscono i contenuti attraverso i nuovi servizi (Seat PG),
- le imprese della vecchia economia che non solo familiarizzando col mezzo beneficiano del suo uso, ma possono anche innovare nella produzione di beni come di servizi, specie finanziari e assicurativi, oltre naturalmente alle famiglie e alla pubblica amministrazione.

La complessità della trasformazione in atto, che interessa praticamente tutti gli operatori economici e la rapidità dei mutamenti in corso, rende difficile coglierne le dimensioni, specie a livello regionale, e in una regione come

la nostra, in cui, come nelle altre regioni italiane, *new and old economy* strettamente convivono in ambiti territoriali diversamente caratterizzati.

Se definiamo *new economy* come una economia che riesce a produrre ricchezza dall'accumulazione di conoscenze, il Piemonte dovrebbe sentirsi confortato: elevati tassi di scolarizzazione, atenei di prestigio, una concentrazione di centri di ricerca. **Ma la trasformazione appare lenta, perché i centri di produzione di conoscenze sono poco collegati con l'economia che li circonda**, dove dovrebbero riverberarsi i frutti commerciali delle loro idee.

Segni di vitalità si ritrovano oggi, soprattutto nel fatto che i servizi stanno finalmente assumendo il peso che loro spetta nell'economia moderna e al loro interno crescono le imprese connesse alla *new economy*, siano esse nuove imprese (*start up*) o risultanti dalla disintegrazione di imprese preesistenti, anche operanti in altri settori (*spin off*).

1. NEW ECONOMY

UNA VISIONE D'INSIEME

Come si vede in fig. 1, la nuova economia interessa una vasta gamma di operatori che comprende:

- le società che producono la tecnologia e l'hardware delle reti di comunicazione (fornitori di tecnologie per le telecomunicazioni, produttori di computer e fabbricanti di microprocessori),
 - imprese di telecomunicazione, che trasportano il segnale di comunicazione (voci, dati, immagini) attraverso cavi di rame, reti o fibra ottica,
 - gestori di accessi alla rete (Internet service providers),
 - l'industria del software necessaria a far funzionare la rete,
- le società che alimentano la rete con i loro servizi o prodotti attraverso la fornitura di contenuti (gruppi editoriali fornitori di informazioni, gruppi televisivi e produttori di musica) che trovano in Internet e nelle società che controllano i portali un nuovo canale di distribuzione, mentre i portali a loro volta vedono nei contenuti lo strumento per tenere legata una comunità virtuale fluida per natura, cui sono legati gli introiti pubblicitari e gli altri ricavi di accesso.

I soggetti della *new economy*: produttori di hardware e software, imprese di telecomunicazione, gestori di accessi alle reti, fornitori di contenuti

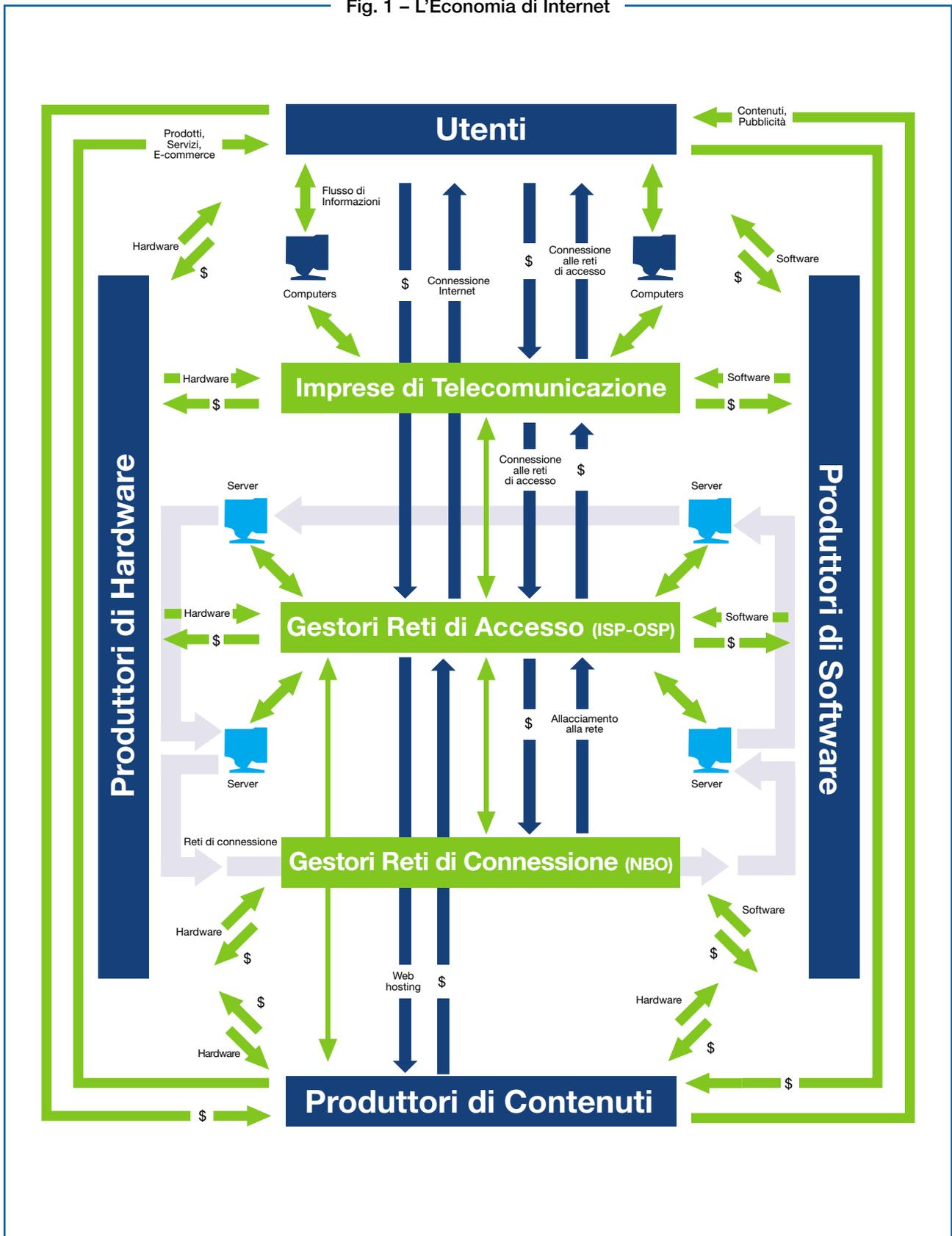
Fra i settori utilizzatori più rapidamente destinati a trasformarsi, a causa della diffusione di Internet, figura il commercio al dettaglio (specie per beni omogenei e facilmente identificabili come libri, dischi, viaggi, ecc.), i servizi finanziari, che godono dei vantaggi dell'immaterialità e non hanno, come il commercio, problemi di stoccaggio e di distribuzione fisica. Si sviluppa inoltre l'*outsourcing* dei servizi alle imprese manifatturiere attraverso *Application service providers* e anche la pubblica amministrazione viene massicciamente coinvolta.

In Europa la situazione è un po' diversa da quella americana, rappresentata in fig. 1, sia perché gli ex monopolisti pubblici operatori dei telefoni svolgono tuttora un ruolo predominante, come Information service providers, sia perché le aziende che operano nei media si sono finora mosse con un certo ritardo rispetto a Internet, sia ancora perché stanno dovunque emergendo *multiutilities*, cioè società che gestiscono servizi pubblici (acqua, luce, gas) determinate a entrare in servizi con più alti margini e tassi di sviluppo, come la telefonia e Internet.

Il modello europeo: il ruolo delle multiutilities

La fluidità dei confini della *new economy* a seconda dei diversi Paesi e l'assenza di dati statistici che siano in grado di cogliere una realtà in continuo e rapido mutamento, fa sì che circolino in proposito le cifre più disparate (spesso frutto di stime).

Fig. 1 – L'Economia di Internet



IN PIEMONTE

Fermenti di crescita Il panorama delle nuove imprese è in continua evoluzione. Crescono rapidamente piccoli centri di computer grafica e produzioni multimediali, nuove software houses si affiancano a quelle che hanno già raggiunto dimensioni più consistenti: tutte caratterizzate dal fatto di essere capaci di introdurre sul mercato nuove soluzioni.

Nel censimento del 1996 il Piemonte si poneva al quarto posto fra le regioni italiane con 3.598 imprese, dopo la Lombardia (con 11.095), il Lazio (con 5.174) e il Veneto (con 3.846), ma prima della Toscana (con 3.319) e dell'Emilia-Romagna (con 3.242).

Se guardiamo ai soli addetti all'informatica e attività connesse (cat. 72) troviamo già oltre 20 mila addetti (di cui 15 mila nell'elaborazione dati), ma se vi aggiungiamo gli oltre 7 mila delle TLC, i 15 mila delle attività manifatturiere connesse (all'interno delle cat. 30, 32 e 33), gli oltre 4 mila dell'editoria e gli allora appena 100 dei nuovi *media*, otteniamo tutte le attività connesse con la nuova economia (escludendo la pubblicità), abbiamo la situazione riportata in tab. 1.

Tab. 1 – Addetti alle unità locali (1996)

	Piemonte	Torino	Italia
Edizioni libri, giornali e periodici	5.081	3.605	46.362
Attività nei nuovi media	139	83	4.253
Attività manifatturiere nelle ICT	17.020	13.400	167.131
Telecomunicazioni	8.103	6.032	94.214
Servizi informatici (elaborazione dati)	23.071 (16.308)	17.768 (14.003)	203.208 (121.700)

Fonte: ISTAT

Fig. 2 – Industrie manifatturiere delle ICT

Computer, radio-tv, telefonia, automazione industriale e componenti elettronici. Addetti al 1996 nei sistemi locali del lavoro

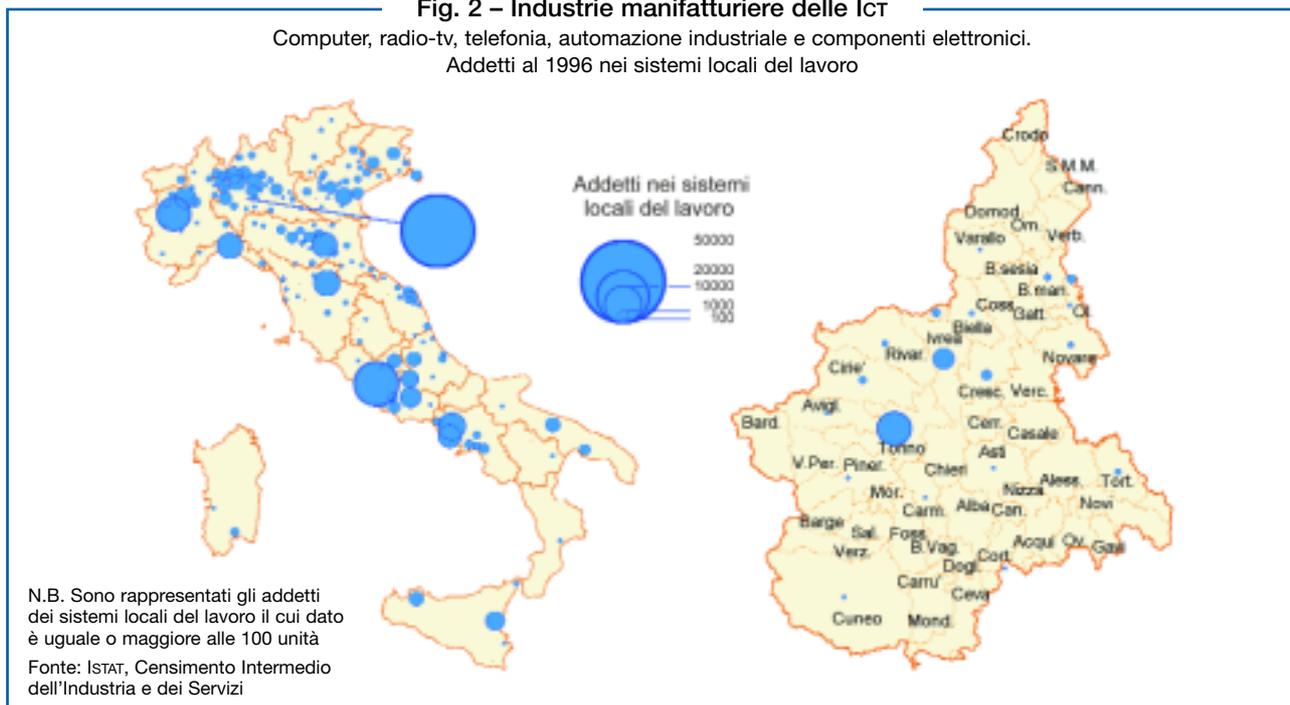
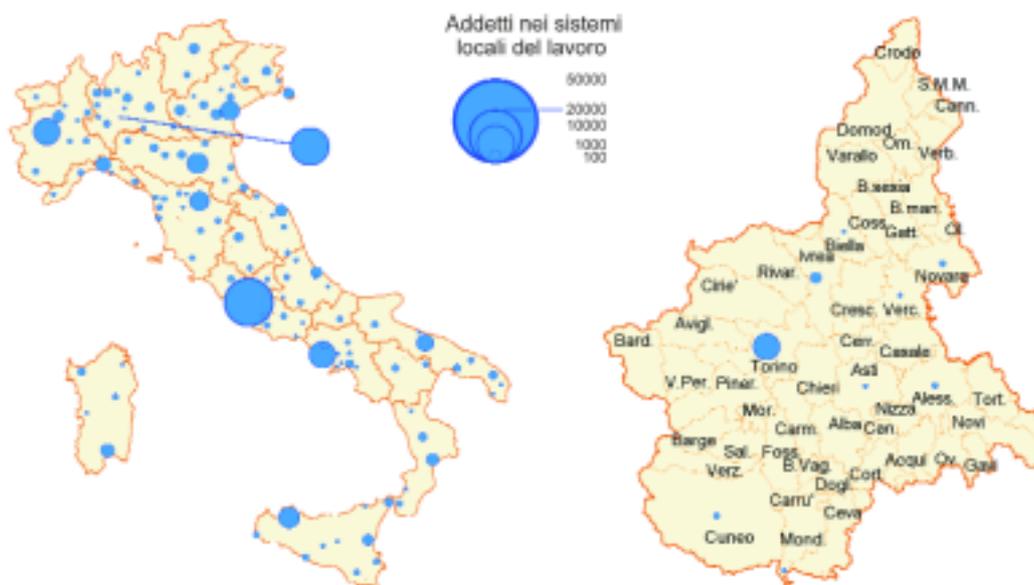


Fig. 3 – Telecomunicazioni

Addetti al 1996 nei sistemi locali del lavoro

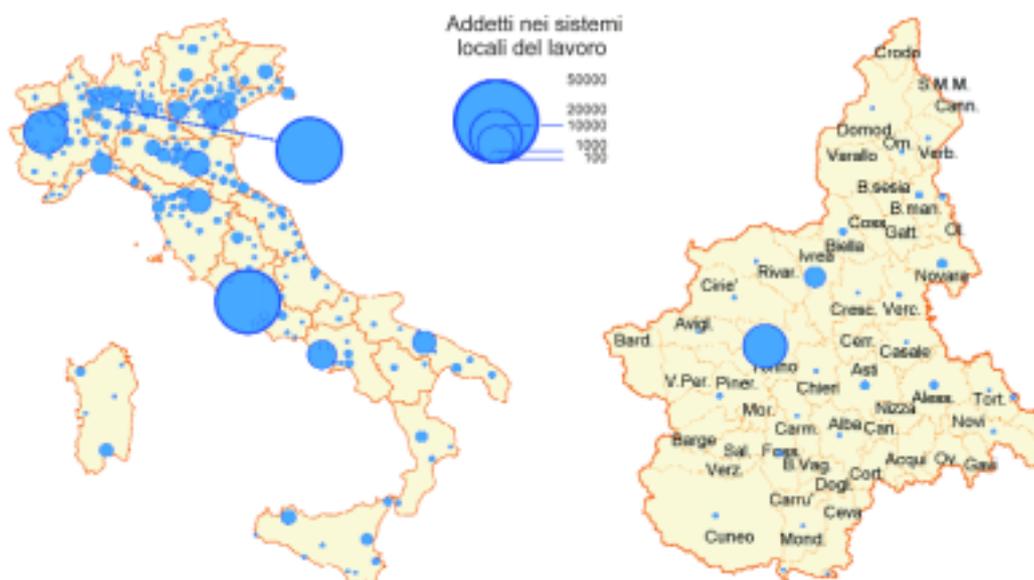


N.B. Sono rappresentati gli addetti dei sistemi locali del lavoro il cui dato è uguale o maggiore alle 100 unità

Fonte: ISTAT, Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi

Fig. 4 – Servizi di informatica

Addetti al 1996 nei sistemi locali del lavoro



N.B. Sono rappresentati gli addetti dei sistemi locali del lavoro il cui dato è uguale o maggiore alle 100 unità

Fonte: ISTAT, Censimento Intermedio dell'Industria e dei Servizi

Essi, come si vede nelle carte allegate (fig. 2, 3, 4), sono prevalentemente concentrati nel capoluogo regionale, che si colloca pertanto per intensità di presenza di queste attività (misurata dal rapporto degli addetti per abitanti), ai vertici delle graduatorie delle province italiane, fatta eccezione per il caso dei nuovi media.

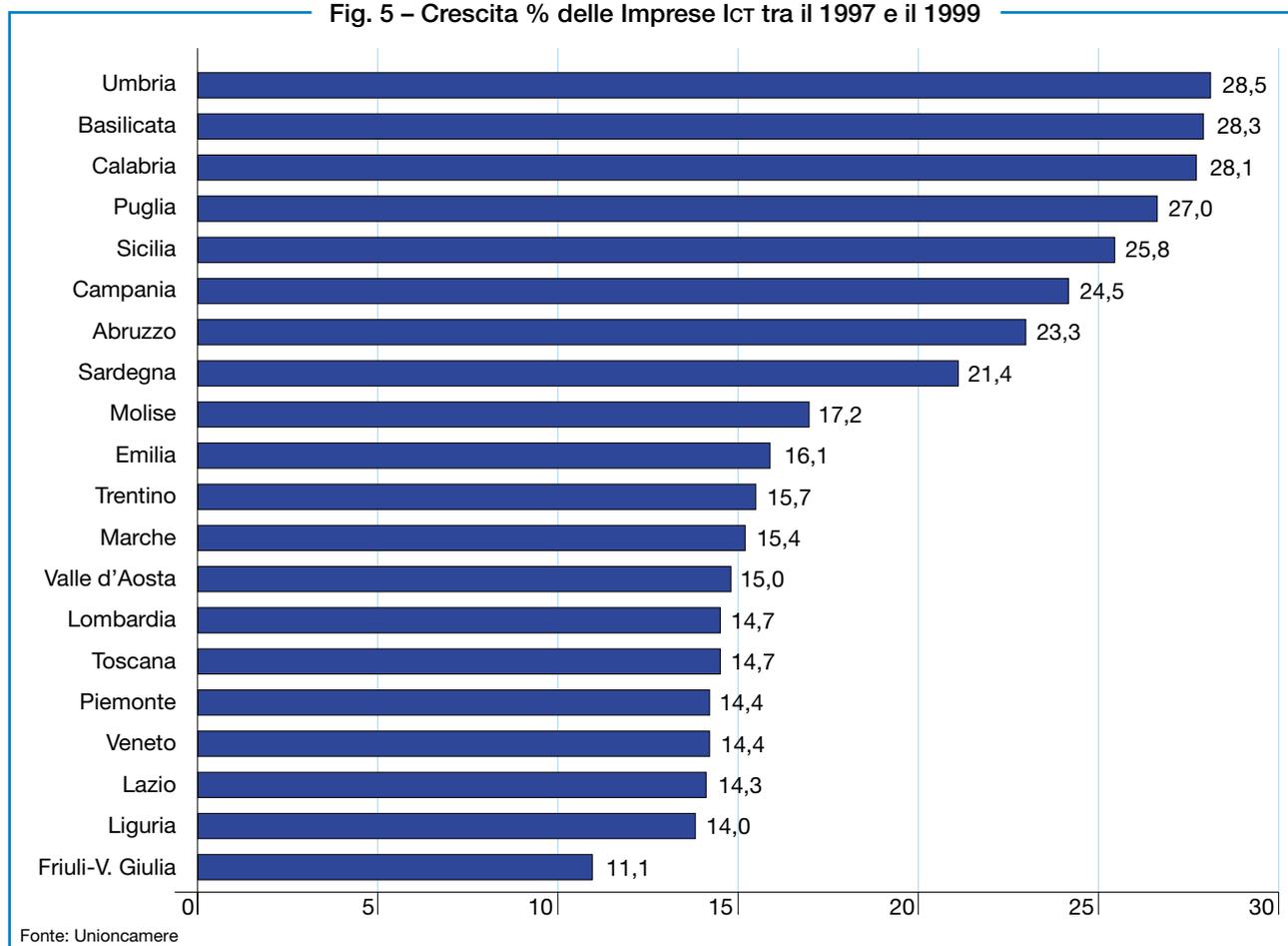
Ma tra il 1997 e il 1999 la crescita delle imprese in questo settore è stata rapida: secondo una ricerca dell'Unioncamere in Piemonte esse sono cresciute del 14,4% come in Veneto, mentre in Lombardia e Toscana crescevano del 14,7% e in Emilia ben del 16,1%.

Incrociando i dati degli archivi amministrativi delle CCIA con quelli di Excelsior, il sistema informativo sull'occupazione e la domanda di lavoro delle imprese, il numero delle imprese del settore Information and Communication Technology sarebbe salito in Italia del 17% tra il 1997 e il 1999 passando da 53.700 a quasi 63 mila due anni dopo, contro un incremento medio dei servizi dell'11% e del 7% nell'industria. Anche l'occupazione sarebbe cresciuta passando da 383 mila a 431 mila addetti: nel 2000 si dovrebbero avere 30 mila occupati in più, per oltre il 90% laureati o diplomati.

Se il numero delle imprese è cresciuto, soprattutto nel Centro sud, la produzione sarebbe cresciuta soprattutto nel Nord-Ovest, e nel Centro Italia.

In realtà, secondo le informazioni fornite dalla locale Camera di Commercio, la crescita negli anni recenti dovrebbe essere stata in Piemonte assai più consistente, se nella sola cat. 72 (servizi informatici) ben l'82% delle unità locali esistenti nel 2000 sarebbero nate dopo il 1995, confermando la sensazione di recente rapido sviluppo su cui concordano tutti gli osservatori (tab. 2).

Fig. 5 – Crescita % delle Imprese Ict tra il 1997 e il 1999



Tab. 2 – Unità locali della nuova economia in Piemonte nel 2000

Forma giur.	TO	VC	BI	NO	VB	CN	AT	AL	PIEM
ass	0	0	0	0	0	2	0	0	2
CoopS	0	0	0	0	0	0	1	0	1
azl	1	0	0	0	0	0	0	0	1
SdF	1	0	0	0	0	1	0	0	2
cons	4	1	0	1	0	0	0	0	6
SCpA	4	0	0	0	0	0	0	0	4
scrl	18	0	0	2	0	5	10	1	36
Dind	32	2	1	3	2	8	3	3	54
snc	79	3	7	10	0	6	3	5	113
spa	81	3	1	3	1	3	2	3	97
sas	158	9	6	13	4	23	9	9	231
srl	530	22	23	42	19	49	15	39	739
Totale	908	40	38	74	26	97	43	60	1.286

Età Imprese

<1990	151	4	5	17	3	15	8	15	218
1990-'95	199	8	8	15	11	14	5	11	271
>=1995	109	14	5	20	1	15	12	17	193
n.d.	449	14	20	22	11	53	18	17	604
Totale	908	40	38	74	26	97	43	60	1.286

Età unità locali

<1990	23	2	1	4	1	4	1	4	40
1990-'95	101	5	4	16	7	10	3	10	156
>=1995	765	32	33	51	18	80	36	46	1061
n.d.	19	1	0	3	0	3	3	0	29
Totale	908	40	38	74	26	97	43	60	1.286

Attività prevalente ISTAT¹

72	14	1	1	16	5	5	0	1	43
72,1	14	1	0	0	0	3	2	1	21
72,2	404	17	10	17	8	32	13	17	518
72,3	251	14	15	26	10	40	23	33	412
72,4	8	0	0	0	0	1	0	0	9
72,5	47	2	4	7	1	4	2	5	72
72,6	169	5	8	8	2	12	3	3	210
Totale	907	40	38	74	26	97	43	60	1.285

Fonte: Ccia

¹ Divisione 72: Informatica e attività connesse. Comprende: 72.1 Consulenza per l'installazione di elaboratori; 72.2 Fornitura di software; 72.3 Elaborazione elettronica dei dati; 72.4 Banche dati; 72.5 Manutenzione e riparazione hardware; 72.6 Altre attività connesse.

A TORINO

Nel n. 1 di "Torino Congiuntura", la CCIA di Torino ha tentato di valutare il peso in termini di occupazione e fatturato delle imprese collegate all'informatica e alle telecomunicazioni in provincia di Torino, secondo la classificazione ATECO, del tutto inadeguata a descrivere il nuovo settore¹. **Sarebbero quasi 3.500 le imprese attive in provincia di Torino nelle attività Ict, oltre 4.100 le unità locali per un totale di 17 mila addetti nel 1999.** Il tasso di crescita 1997-2000 sarebbe pari al 9,3%, con una punta del 61% nelle telecomunicazioni (essenzialmente dovuta al moltiplicarsi della galassia di imprese conseguente alla riorganizzazione Telecom dopo la scalata da parte della Olivetti) e con un tasso del 12-13% anche nell'informatica (fornitura di software e gestione di banche dati oltre che costruzione di elaboratori) per le stesse ragioni prima indicate.

La provincia non è stata coinvolta solo dalle profonde modificazioni intervenute nel panorama del settore per effetto della vicenda Olivetti-Telecom, ma si sono anche registrati interessanti casi di creazione di nuove imprese (*start up*), di nuove localizzazioni, di *spin off* da parte di grandi imprese.

Fra le prime spicca Vitaminic, il più famoso portale italiano dedicato alla musica che offre uno spazio rivolto alla musica digitale a MP3, il formato audio più famoso (e contestato): il portale ospita migliaia di brani che possono essere ascoltati e scaricati da chi visita il sito. Quotata al Nuovo mercato dal settembre 2000, malgrado le costanti perdite è in continua espansione anche all'estero.

Fra le nuove localizzazioni merita segnalare AT&T Global Network Service Italia, che ha sede operativa e sede sociale a Torino, e che con 150 dipendenti opera nel mercato del *network outsourcing* avvalendosi di una rete propria ad elevate prestazioni.

Fra gli *spin off* si può ricordare SEP che con 40 dipendenti gestisce l'intero Corporate Banking per il San Paolo-IMI.

LE PRINCIPALI IMPRESE

Nella *new economy* operano, come si è detto, imprese diverse che svolgono tutte o solo alcune delle seguenti attività:

- producono contenuti,
- aggregano contenuti,
- forniscono pubblicità e commercio elettronico,
- forniscono servizi,
- operano nelle infrastrutture,
- gestiscono interfacce con Internet.

Gli operatori di punta della *new economy* torinese

Anche in Piemonte si trovano così a far parte del settore imprese con origini ben diverse, che devono decidere il loro posizionamento competitivo in ognuna delle attività sopra elencate, che rappresenta un anello della catena del valore della società dell'informazione (tab. 3).

Gli operatori storici delle telecomunicazioni, come Olivetti-Telecom tendono, come si è detto, ad occupare ogni punto della catena: l'accordo recente Seat Pagine Gialle-TMC si

muove nella direzione di completare la presenza Telecom in ogni anello. La loro base di partenza è costituita non solo dal controllo delle reti di telecomunicazione e dagli interfaccia utenti come i terminali di comunicazione, ma soprattutto nelle comunità di utenti cui possono fornire nuovi servizi e nuove informazioni.

Gli operatori dei servizi a valore aggiunto come Intesa, che dall'agosto 1999 è completamente controllata da IBM e opera a Torino con ben 248 dipendenti fornendo in Italia e in tutti i Paesi del Sud Europa servizi di e-business (*trading networks, web hostings, infrastructure outsourcing*).

Gli editori, sia generalisti (come La Stampa), o focalizzati (come De Agostini), tendono a diventare multimediali. Le società di software, come il gruppo Formula di Rivoli, che opera in tutto il Mondo con i suoi 700 dipendenti, offrono soluzioni ai problemi informativi delle imprese in tutte le aree di attività.

Ovviamente anche i produttori di hardware, cioè di terminali di comunicazione come telefoni cellulari e personal computer, appartengono all'area della società dell'informazione.

Tab. 3 – Le principali imprese piemontesi della *new economy* nel 1998-'99

N.	Ragione Sociale	Ricavi delle vendite mil. ITL	Valore aggiunto mil. ITL	Risultato di esercizio mil. ITL	Capitale mil. ITL	Dipendenti	Prov.	Forma giuridica	Anno costituzione	Località
1	FIAT SERVIZI PER L'INDUSTRIA	227.735	99.802	-5.462	5.034	1.120	Torino	S.P.A.	1978	TORINO
2	ATOS	176.240	97.023	6.396	22.840	1.043	Torino	S.P.A.	1984	TORINO
3	ITS INFORMATION TECHNOLOGY	430.987	108.144	-1.134	2.014	767	Torino	S.R.L.	1990	TORINO
4	GRUPPO FORMULA	103.356	70.694	-1.616	7.500	629	Torino	S.P.A.	1988	RIVOLI
5	SESAM	77.099	37.665	1.032	2.000	369	Torino	S.P.A.	1986	TORINO
6	IN.TE.S.A.-*INIZIATIVE TELEMATICHE	149.152	57.477	5.853	15.000	360	Torino	S.P.A.	1987	TORINO
7	DECISION SYSTEMS INTERNATIONAL	46.348	10.624	-13.543	3.000	226	Torino	S.P.A.	1983	IVREA
8	PRAXI	42.168	26.252	1.627	4.600	220	Torino	S.P.A.	1975	TORINO
9	CEDATI	20.626	14.191	1.432	1.000	206	Cuneo	S.P.A.	1984	SAVIGLIANO
10	RSI SISTEMI	29.753	20.800	3.100	500	191	Torino	S.P.A.	1981	TORINO
11	A.S.P. ADVANCED SYSTEM PROGRAMMING	20.701	15.205	1.820	503	182	Torino	S.P.A.	1980	TORINO
12	CONSULENZA AZIENDALE PER	20.009	10.904	464	1.500	144	Torino	S.P.A.	1981	TORINO
13	SOLUTION TEAM	25.965	15.909	2.476	1.000	125	Torino	S.P.A.	1984	TORINO
14	DYLOG ITALIA	21.867	11.222	1.891	6.026	121	Torino	S.P.A.	1990	TORINO
15	CEDACRI OVEST	59.656	22.685	283	14.448	125	Aless.	S.P.A.	1987	C. BORMIDA
16	UNIONE ARTIGIANI CONFARTIGIANATO	9.904	7.839	172	50	114	Novara	S.R.L.	1992	NOVARA
17	SOI INFORMATICA	15.949	9.597	443	200	112	Torino	S.R.L.	1982	TORINO
18	S.I.A.B. ITALIA	16.673	10.175	20	220	98	Torino	S.P.A.	1986	IVREA
19	FINDATASYSTEM	13.927	9.085	198	3.000	92	Torino	S.P.A.	1979	TORINO
20	EXECUTRAIN ITALIA	11.643	6.095	58	400	92	Torino	S.P.A.	1993	TORINO
21	C & M.	8.725	6.652	9	200	92	Torino	S.P.A.	1984	TORINO
22	DIANOS	7.644	6.535	6	245	89	Torino	S.P.A.	1990	TORINO
23	OSRA	14.291	7.893	515	1.936	85	Torino	S.P.A.	1979	VENARIA
24	INFO S.O.F.	6.675	4.470	20	64	85	Torino	S.R.L.		GASSINO T.SE
25	FINSOFT I.S.	8.701	5.003	69	100	83	Torino	S.R.L.	1985	TORINO
26	OMICRON COMPUTERS	7.787	4.649	23	20	76	Torino	S.R.L.	1984	TORINO
27	DATA INFORM	10.614	7.482	488	40	73	Torino	S.R.L.	1981	TORINO
28	CONSOFT SISTEMI	6.557	4.232	17	199	72	Torino	S.R.L.	1986	TORINO
29	ISYDE	11.102	4.270	346	20	68	Torino	S.R.L.	1987	TORINO
30	EDIST	14.509	7.503	778	500	66	Torino	S.P.A.	1983	GRUGLIASCO
31	MEP SYSTEM	9.121	5.340	596	20	66	Torino	S.R.L.	1986	TORINO
32	SEMA GROUP	31.342	8.187	-262	1.000	65	Torino	S.P.A.	1976	IVREA
33	OSLAT	5.753	7.616	-309	1.500	64	Torino	S.P.A.	1992	TORINO
34	DATA CONSULT	7.460	5.111	63	99	63	Torino	S.R.L.	1976	TORINO
35	P.G.S.	11.231	6.543	47	80	60	Torino	S.R.L.	1976	TORINO
36	ATOS INFORMATICA BANCARIA IN BREVE	8.133	6.709	969	475	60	Torino	S.R.L.	1990	TORINO
37	OSRA PAGHE	9.300	4.315	16	81	60	Torino	S.R.L.	1990	VENARIA
38	G.E.A.	14.387	8.954	56	20	60	Torino	S.R.L.	1993	CIRIE'
39	STERLING SOFTWARE (ITALIA) IV	13.063	8.542	-1.104	650	60	Torino	S.R.L.	1991	TORINO
40	ALFA SOFT	5.172	3.656	193	90	60	Torino	S.R.L.		TORINO
41	SISTEMA ALTRIMENTI DENOMINATA BLUE	6.596	4.467	769	1.000	59	Novara	S.R.L.	1981	NOVARA
42	SINTECOOP	6.851	4.495	33	157	58	Torino	S.C.A.R.L.	1980	IVREA
43	S.R.L. *STUDIO S.R.	3.444	2.601	221	20	47	Torino	S.R.L.	1975	TORINO
44	CCS TECHNOLOGIES	5.538	3.557	349	101	46	Torino	S.R.L.	1979	TORINO
45	T.I.	5.455	3.074	14	20	46	Torino	S.R.L.	1982	TORINO
46	INFORMATICA ISEFI	8.984	347	-368	0	45	Torino	S.P.A.	1986	IVREA
47	SEP SERVIZI E PROGETTI	16.199	5.500	932	3.000	45	Torino	S.P.A.	1995	TORINO

Nella provincia di Torino continuano a svolgere un ruolo le imprese sorte nel Canavese dalle ceneri dell'Olivetti. Oggi il gruppo FINMEK, ha assorbito sia la produzione di PC della Olivetti a Scarmagno (riassorbendone parzialmente anche gli occupati), sia l'ex Bull di Caluso (oggi Compuprint) e produce in subfornitura per Telecom, Ericsson, Nokia, Magneti Marelli e la Lexicon, che appartiene ancora al gruppo Olivetti-Telecom, test inte ink-jet per stampanti e fax.

Nel settore multimediale fin dal 1996 è nata CAM, società consortile che riunisce 23 imprese che con oltre 200 addetti e 80 miliardi di fatturato abbraccia molti settori del multimediale e dell'audiovisivo. A parte Lanterna

Un parco tecnologico specializzato

Magica (cinema di animazione), gruppo Cooper (per gli spot pubblicitari), Videomark (per la pubblicità televisiva), Stefilm (documentari), Gierrevideo (servizi di comunicazione), Novat (programmi educativi, sociali e religiosi).

L'idea che il futuro dell'audiovisivo sia legato alla capacità di far interagire imprese con specializzazioni differenti in tecnologie produttive digitali, modalità distributive telematiche è sostenuta dalle amministrazioni locali che hanno creato il Multimedia Park a Torino.

Insomma, Torino e il Piemonte, seppur con qualche ritardo, si stanno muovendo nella *new economy* e non solo. Le nuove imprese vengono infatti spesso considerate l'indicatore più appropriato per misurare non solo la vitalità imprenditoriale di un'area ma anche lo sviluppo della *new economy*.

Il movimento delle imprese in questo primo scorcio del Duemila fa registrare tanto per le iscrizioni che per le cancellazioni una vitalità che non si riscontrava dal lontano 1993.

Ed è proprio il settore dei servizi alle imprese – in cui si colloca l'informatica e le attività connesse – più che il manifatturiero e il commercio, a registrare i movimenti più consistenti. Le imprese del settore informatico sarebbero cresciute dell'8,7% in un anno, quelle delle TLC del 24,1%.

2. LE TRASFORMAZIONI IN ATTO NELLA OLD ECONOMY

Ma anche le imprese della *old economy* – Fiat in testa – si stanno riorganizzando soprattutto nel sistema delle forniture.

Esse sono quelle che costituiscono il tessuto industriale di base, che dovrebbe essere modificato dalla compenetrazione con la nuova economia dell'informazione e dei servizi.

Internet correla strettamente gli sviluppi tecnologici con il modo di fare business e di essere azienda non solo per le imprese fornitrici di tecnologia, ma anche per quelle utilizzatrici.

La ICT rivoluziona il cuore della "old economy"

La trasformazione si realizza non solo con la nascita di nuove imprese nel settore dell'ICT e dei servizi ma anche con divisioni interne di aziende utenti che si trasformano in aziende fornitrici, riconfigurazione dell'offerta dei fornitori che si focalizzano sulle attività collegate alla rete, fusioni, accordi *partnership, joint ventures*.

Le imprese dovrebbero trasformarsi facendo in modo che lavorare on line sia la norma e non l'eccezione, abbandonando l'idea di sistemi informativi staccati dal resto dell'impresa, ma trasformare l'impresa in entità distinte collegate solo dalle alleanze e da sistemi on line, mentre il prodotto è sempre più caratterizzato dal suo contenuto di servizio che dalla sua fisicità e il vantaggio competitivo si sposta dalla capacità produttiva alla conoscenza e il tempo diventa un fattore decisivo.

Nel nostro Paese la trasformazione è iniziata in ritardo non solo rispetto agli Stati Uniti, ma anche al resto dell'Europa, a causa di una serie di ragioni, fra cui:

- ragioni culturali legate alla scarsa alfabetizzazione informatica, alla insufficiente conoscenza della lingua inglese, alla carenza di educazioni ai nuovi tipi di accesso alle fonti informative, a una diffusa diffidenza verso le forme di commercio elettronico;

- mancanza fino ad ora di una adeguata attenzione da parte delle autorità verso la rivoluzione informatica e di conseguenza alla carenza di una opportuna politica per l'introduzione di strumenti efficaci per la sua diffusione e per la rimozione degli ostacoli che ne limitano lo sviluppo;
- un diffuso conservatorismo culturale del sistema produttivo (industria, commercio, credito e finanza) che in un particolare contesto di protezione economica non ha sfruttato subito appieno le potenzialità offerte dall'ICT sia per l'innovazione di prodotto che di processo e per la diversificazione del sistema produttivo;
- una struttura delle tariffe TLC rigida e sbilanciata con la impossibilità per l'utente di conoscere a priori le tariffe.

Ma l'avvicinamento tra *old e new economy* incontra difficoltà soprattutto nel tessuto di piccole medie imprese che caratterizzano i distretti industriali del nostro Paese, fortemente orientati a produzioni tradizionali (nel caso piemontese, la meccanica, la moda, l'alimentare). Esiste il pericolo che la *new economy* e la globalizzazione aprano la strada a un gruppo sempre più ampio di produttori a basso costo provenienti da altri Paesi, restringendo le nostre produzioni nelle fasce di mercato ad alta qualità e ad alto prezzo.

**Opportunità,
ma anche rischi**

Le grandi imprese possono invece usare la tecnologia di Internet per sviluppare le transazioni e le relazioni sia dal lato del *back office* (relazioni con i fornitori) che nei processi interni che nelle relazioni con i clienti (*front office*). Da piccoli insiemi di transazioni impresa-impresa (*business to business*) si passa a un complesso di attività commerciali che coinvolgono un numero crescente di imprese e individui e hanno quindi la possibilità di cambiare gli equilibri di mercato, sviluppando nuovi intermediari, rivalutando il ruolo dell'acquirente e del consumatore.

Ma la penetrazione di Internet fra le imprese piemontesi è ancora lenta. Nella banca dati Infocamere al 27 luglio 2000 risultavano presenti con indirizzo Internet 1.888 imprese piemontesi, pari al 7,6% del totale delle imprese italiane dotate di URL, anche se ben 4.666, pari al 9,6% del totale nazionale avevano almeno un collegamento e-mail².

**Una diffusione
troppo lenta**

Tuttavia le trasformazioni in atto in alcuni settori chiave della nostra economia possono essere misurati non tanto dalla rapidità con cui si sta evolvendo la diffusione di Internet nelle imprese, quanto dalle trasformazioni che induce nei processi di business: cambia la catena del valore e si trasformano i modelli di mercato.

Lo studio svolto dal Gartner Group per EITO Observatory 2000 su alcuni settori verticali indica le trasformazioni che potrebbero essere introdotte nei vari settori nei prossimi anni dall'introduzione della rete. In sintesi, per i settori che interessano il Piemonte, si osserva che:

**Cambierà
la catena del valore**

- nell'aerospazio il valore si sposta dalla produzione a monte nello sviluppo dei prodotti e a valle nei servizi post-vendita, dai quali dovrebbe derivare nei prossimi anni oltre il 70% dei ricavi del settore. L'introduzione del commercio elettronico dovrebbe ridurre i tempi di progettazione grazie alla cooperazione nella fase di engineering e condurre a una riduzione dei costi di progettazione stimata intorno al 30%. Nuovi servizi verrebbero creati per i gestori di linee aeree, che beneficerebbero di un più diretto coinvolgimento nello sviluppo del prodotto e avrebbero accesso a maggiori informazioni. Di queste trasformazioni si avvantaggerebbe quindi l'attività svolta a Torino dall'Aeritalia;
- nell'industria automotive il valore sarebbe più concentrato nello sviluppo del prodotto e nella produzione di componenti. I componentisti beneficerebbero della crescente importanza dei subsistemi all'interno dell'auto e il commercio elettronico rafforzerebbe questa tendenza attraverso una più efficiente catena di forniture e ordini elettronici che dovrebbe condurre a risparmi di oltre il 50% dei costi. Anche i distributori potrebbero rafforzare i loro servizi per i consumatori, con prenotazioni on line per l'assistenza;
- nel tessile-abbigliamento, dove gli agenti sono molto numerosi lungo la catena del valore, si assiste ugualmente a uno spostamento a monte nel design, sempre più connesso alle informazioni di mercato, e a valle nella distribuzione, in cui cresce il potere di mercato delle grandi catene di distribuzione³;
- nel settore farmaceutico la catena del valore si estende ai distributori finali (farmacie) particolarmente per quanto concerne l'informazione al cliente e può giungere fino alla vendita on line di prodotti di banco.

2 Il Sole-24Ore Nord-Ovest 11 settembre 2000.

3 Già BasicNet, la società proprietaria dei marchi Kappa e Robe di Kappa disegna in rete i capi che le squadre sportive ordinano su Internet e che vengono prodotti in vari Paesi del Mondo.

In sintesi le forze che spingono verso un crescente uso del commercio elettronico sarebbero:

- miglioramento delle comunicazioni interne,
- sviluppo di relazioni più strette con clienti e fornitori,
- riduzione dei costi,
- miglioramento dei servizi ai clienti.

Il settore automotive, leader nelle applicazioni di e-commerce

Se si tiene conto del livello raggiunto dalle applicazioni sia interne che esterne, indubbiamente l'industria **automobilistica** emerge come il settore che ha raggiunto in entrambi i casi il più elevato livello di maturità delle applicazioni in Europa.

L'*automotive* è il settore in cui da più lungo tempo si è assistito allo sviluppo delle applicazioni di commercio elettronico, che oggi copre il 30% del totale delle spese per Information Technology delle imprese e dovrebbe addirittura salire al 50%. Ma i risparmi realizzati nella gestione delle scorte sono consistenti e possono anche arrivare fino al 50% dei costi.

Le PMI si integrano nella *net economy* lavorando insieme con le grandi per ottimizzare la catena delle forniture, che richiedono la creazione di network comuni particolarmente nei settori dell'auto e del tessile per domande di fornitura scambi di informazioni. Altrimenti l'utilizzo è ancora scarso, come testimoniano i risultati dell'indagine conoscitiva cui l'Unione Industriale ha sottoposto le imprese torinesi chiedendo informazioni sulla diffusione e sulle caratteristiche dei sistemi informativi aziendali. Nel marzo del 2000 hanno risposto 250 aziende che utilizzano PC in rete aziendale per collegarsi a Internet e per posta elettronica. Non li utilizzano invece per *e-commerce*, che soprattutto nei rapporti tra imprese (*business to business*) costituirebbe la via per generare sviluppo.

All'interno delle imprese Internet emerge dunque come strumento di comunicazione che rafforza le possibilità degli occupati in differenti localizzazioni di operare cooperativamente scambiandosi informazioni.

I clienti vengono avvantaggiati dalla crescente disponibilità di prodotti specificamente disegnati (customerizzati), anche se tutte le imprese dell'auto e del tessile rilevano come sarebbe anche necessario ridurre i tempi di consegna e abbassare i costi per riuscire a trattenere clienti sempre più volatili.

Nelle industrie considerate – e in particolare nell'auto, nell'aerospazio – cresce il valore connesso con servizi post vendita, grazie ai nuovi servizi offerti e crescono anche le barriere all'entrata (perché gli operatori presenti hanno relazioni sempre più strette), mentre nuove entrate rimangono possibili nel tessile e nei farmaceutici.

In tutta la *old economy* si sta assistendo a una ristrutturazione massiccia, che interessa non solo i settori prima citati, che sono essenzialmente interessati a modifiche negli acquisti e nelle vendite, ma soprattutto quelli che vedono trasformate le modalità di produzione, come stampa, editoria, televisione, pubblicità, viaggi, banche, assicurazioni, ecc.

La FIAT diversifica verso i business services

Il Gruppo FIAT ha annunciato proprio in queste attività la creazione del nuovo settore, BUSINESS SOLUTIONS, costituito per gestire l'offerta integrata di servizi del gruppo.

Comprende:

- GESCO, servizi amministrativi, consulenza e progettazione,
- HUMAN RESOURCES SHARED SERVICE, gestione delle risorse umane,
- ISVOR, formazione e qualificazione del personale,
- FENICE, manutenzione conduzione di impianti eco-energetici,
- B2B SERVICE PROVIDER, soluzioni applicative di *e-commerce business to business*,
- FAST BUYER, grande centrale per gli acquisti on line per materie prime e servizi,

- GSA, sviluppo di software,
- ITS, data processing,
- ATLANET Telecomunicazioni (Telefonica, ACEA, IFIL: si tratta della ex Telexis),
- TELECLIENT, call center,
- IPI, immobiliare,
- SERVIZIO TITOLI, gestione azionariato società quotate,
- SADI, servizi doganali.

L'idea è che il patrimonio consolidato di esperienze, managerialità e know how di un grande gruppo possa essere venduto su un mercato cui si attribuiscono rilevanti prospettive di crescita.

3. L'OCCUPAZIONE

L'occupazione nella *net economy* comprende:

- addetti dei fornitori di contenuti e servizi di comunicazione,
- addetti ICT tradizionali presso utenti,
- addetti presso net companies,
- addetti presso i fornitori di tecnologie e infrastrutture ICT,
- altri addetti internet presso utenti.

Oltre alle *net companies* (cioè a tutte quelle imprese che hanno Internet come business predominante) gli occupati nella *net economy* comprendono dunque anche tutti gli addetti che negli altri insiemi di imprese indicati svolgono attività connesse con Internet.

In questa ampia accezione l'occupazione italiana sarebbe assai più consistente di quella rilevabile solo presso i produttori, come accade nei dati censuari o camerali, perché si estenderebbe anche agli utenti. Conterebbe dunque, secondo le stime fornite dai documenti governativi, alla fine del 1999, ben 1.280.000 addetti, che salirebbero a 1.310.000 nel 2000.

Il movimento del settore nelle diverse regioni nel 1999 darebbe i valori indicati nella tabella che segue, dove la prima colonna indica i nuovi posti, la seconda quelli perduti e la terza il saldo nell'anno 1999 in percentuale dell'occupazione complessiva.

**La crescita
degli addetti** ←

Una indagine realizzata dall'Unione Industriale di Torino direbbe che in provincia le dimensioni del settore ICT si possono stimare per il 1999 in circa 6 mila miliardi di fatturato e almeno 40 mila addetti. Se all'occupazione diretta si somma l'occupazione indiretta in ICT negli altri settori (pari, secondo stime dell'Assinform per l'Italia, ad almeno il 3,5-4% dell'occupazione totale dell'industria manifatturiera e dei servizi vendibili), si aggiungerebbero nella provincia di Torino altre 20 mila unità e si avrebbe quindi complessivamente nell'ICT una occupazione di oltre 60 mila unità, pari a circa il 7% dell'occupazione dipendente e indipendente complessiva.

In prospettiva l'occupazione nelle ICT è ovviamente destinata a crescere. Le previsioni di assunzione dell'indagine Excelsior di UnionCamere-Ministero del Lavoro per il biennio 1999-2000 valutavano i lavoratori ICT in ingresso nelle imprese in 3.790 unità, pari a 9,4% delle 40.346 assunzioni totali. Si tratta per i 2/3 di diplomati degli istituti tecnici e professionali (soprattutto periti informatici ed elettronici) e per il restante terzo di persone dotate di laurea (soprattutto informatica e ingegneria informatica).

Le nuove assunzioni sarebbero a Milano quasi 6 mila, a Roma più di 5 mila.

Si tratta per lo più di occupazione qualificata, ma non si escludono i *call centers*, che spesso richiedono nel *front office* competenze di diplomati o laureati, i quali ricevono tuttavia scarso riconoscimento sociale ed economico.

Tab. 4 – Variazione dell'occupazione nella *new economy* nel 1999
(in % dell'occupazione totale)

Regione	Entrata	Uscita	Saldo
Sardegna	11,3	3,7	7,6
Campania	11,6	5,7	5,9
Lazio	12,5	6,7	5,8
Lombardia	11,8	6,2	5,6
Liguria	9,5	4,6	4,9
Toscana	10,5	6,0	4,5
Friuli-V.G.	7,5	3,6	3,9
Sicilia	8,3	4,4	3,9
Basilicata	5,9	2,1	3,8
Puglia	7,4	3,8	3,6
Veneto	8,1	4,8	3,3
Piemonte	11,4	8,2	3,2
Umbria	7,2	4,4	2,8
Emilia-Romagna	7,8	5,1	2,7
Trentino-Alto Adige	8,5	5,9	2,6
Calabria	7,1	4,7	2,4
Molise	8,4	6,9	1,5
Marche	5,6	5,4	0,2
Abruzzo	7,3	7,3	0,0
Valle d'Aosta	5,0	8,1	-3,1
Totale	10,1	5,9	4,2

Fonte: N. Giordano, *New economy*, Il Venerdì di Repubblica 25-11-1999

Anche l'indagine svolta dall'organismo paritetico per la formazione professionale in Piemonte individua il tecnico per il sistema informativo aziendale fra le figure a maggiore crescita e ulteriori conferme in questa direzione vengono dall'indagine svolta periodicamente dall'Ufficio Studi dell'Unione Industriale di Torino.

Si tratta però di lavoratori che non solo sono molto qualificati, ma hanno anche un corpo da dipendente e un'anima da professionista. Lavorano per gruppi con gerarchia ridotta al minimo e sono molto mobili. La carenza di lavoratori adeguatamente formati è da più parti segnalata come una delle strozzature che possono limitare le trasformazioni in corso.

Ma ciò non si verifica in tutti i vari sistemi territoriali in cui la regione è oramai articolata.

Nel caso del Canavese (vedi Box) si possono cogliere meglio che altrove i vantaggi derivanti dalla disponibilità di competenze specifiche e di centri formativi specializzati. Anche grazie a questi fattori i problemi del vecchio che scompare sono stati più rapidamente che altrove superati dal nuovo, che avanza silenziosamente e di cui si colgono poco le dimensioni, anche perché esse sono tardivamente rilevate dalle statistiche.

IL RINASCIMENTO ECONOMICO DEL CANAVESE

La trasformazione da *old a new economy* è stata nel Canavese particolarmente dolorosa – con la fine della Olivetti, con le sue produzioni materiali di PC – ma anche particolarmente rapida. Si vedono oggi i primi successi:

- creazione di nuove imprese nel settore ICT (spesso da ex dipendenti Olivetti),
- localizzazione di nuove attività e di Call centers, e di altre imprese innovative in settori diversi dall'ICT (nel Bioindustry Park), nella meccanica con Pininfarina, nell'entertainment con il previsto Millenium Park; sviluppo delle produzioni ICT (Fulchir e Lexicon),
- costituzione di poli formativi specializzati: tre diplomi del Politecnico di Torino, oltre a uno di telecomunicazioni ad Aosta, due corsi di laurea in Scienze della Comunicazione dell'Università, un centro di eccellenza di formazione professionale (FORUM srl – ex Centro Ghiglieno) che ha ottenuto recentemente la certificazione Iso di qualità per la formazione e in futuro (comincerà i corsi nel 2001) master di design multimediale – Interaction Design Institute, che dovrebbe diventare un laboratorio di progettazione nei servizi di comunicazione digitale con un'impronta fortemente internazionale, data dal suo collegamento con il London Royal Institute of Arts,
- presenza di finanza innovativa (Banca Sella e *venture capital*); creazione di infrastrutture specializzate (Infoville e E-Canavese, il portale che riunisce privati come Olivetti e Banca Sella); sviluppo delle produzioni cinematografiche a San Giorgio Canavese.

I *call center* di Infostrada di Omnitel e uno piccolo di Tin.it sono collocati nell'area e generano una importante occupazione giovanile (circa 2.000 unità). Essi si stanno affermando non solo nell'ambito delle telecomunicazioni, ma anche nel settore finanziario, assicurativo e dei servizi pubblici, come soluzioni essenziali per migliorare la qualità del servizio, ampliare il mercato e ridurre i costi distributivi e di erogazione. Spesso essi sono gestiti in *outsourcing* e manca tuttora un adeguato riconoscimento sociale di questa nuova professione, in cui agli operatori *front line* si richiedono conoscenze complesse (sono per lo più diplomati o laureati), ma sono gestiti come operai dei servizi.

Infoville. Il distretto tecnologico ha avviato fin dal 1998 il progetto di rendere disponibili i servizi della pubblica amministrazione attraverso un sito Internet (www.canavese.to.it) ed ha creato il portale "*local port*".

Bioindustry Park. Partito in sordina, dovrebbe arrivarvi anche la Bracco, il gruppo che ha il primato mondiale nel mercato dei contrasti per radiografie (30% del mercato Usa e 40% di quello giapponese) per esami dal vivo (radiografie, Tac, risonanza magnetica), ha comprato dalla Finmeccanica l'Esaote, (tra i grandi produttori di macchine per radiografie e ecografi) e spende ogni anno oltre 150 miliardi in ricerca.

Distretto Tecnologico. Con un investimento di 18 miliardi dovrebbero nascere 5 centri di ricerca che fornirebbero know how scientifico e tecnologico alle PMI del territorio. I primi 15 ricercatori si collocano nei 5 centri di competenza realizzati da RTM (spa dal 1988 con Olivetti e Finmeccanica come azionisti) in collaborazione con il Politecnico di Torino. Tre a Vico Canavese si occupano di innovazione nello stampaggio, di lavorazioni con laser e di lamiere cellulari. Quello per la mecatronica e le microlavorazioni sorgerà a Ivrea e il quinto a Chivasso per sensoristica avanzata e biotecnologie.

Millenium Park. È la prospettiva del centro multimediale per la scienza e l'ambiente che nel comune di Albiano dovrebbe attivare 300 miliardi di investimento e occupare un'area di 500 mila mq dove, oltre a un parco dei divertimenti e a un parco coperto scientifico-ambientale, dovrebbero trovare spazio un albergo con 270 stanze, un centro commerciale, un cinema-teatro.

Grazie al Patto Territoriale per il Canavese, all'opera del Distretto tecnologico e alla forte vocazione per le nuove tecnologie, si è creato in questa area un polo di sviluppo per l'intero Piemonte, sfruttando le risorse esistenti di skills e imprenditorialità nelle tecnologie fondamentali (elettromeccanica, elettronica, informatica, telecomunicazioni) e nella nuova finanza (*venture capital*) e la elevata diffusione nelle famiglie di PC e di Internet, malgrado la mancanza di infrastrutture adeguate sia di comunicazione fissa (stradali e ferroviarie) che di telecomunicazioni a banda larga. Con qualche ottimismo si potrebbe giungere alla prospettiva di un "corridoio tecnologico" che collegando Ivrea a Torino diventasse un "distretto tecnologico" per la net economy, analogo all'*Internet corridor* che collega Washington con l'aeroporto internazionale Dulles (dove è collocata tra l'altro America on Line).

4. L'UTILIZZO DELLA TECNOLOGIA NELLE FAMIGLIE E NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Presso le famiglie italiane è in atto una intensa attività di introduzione di innovazioni tecnologiche, prevalentemente concentrata sulla telefonia cellulare (con oltre 20 milioni di cellulari almeno il 70 per cento delle famiglie ne sono dotate) e più recentemente con il PC (che sarebbe presente nel 32% delle famiglie) e nei collegamenti ad Internet, che sarebbe presente nel 16%. Dunque si precederebbero gli altri Paesi nella telefonia cellulare, si starebbe recuperando rapidamente nella dotazione di PC, mentre si sarebbe ancor indietro per i collegamenti ad Internet, che si stanno tuttavia incrementando, grazie alle offerte di connessioni gratuite.

Entrare nella Rete con il telefonino

Rispetto agli altri Paesi, l'Italia si caratterizza per un diverso modello di penetrazione di tecnologie innovative, mentre negli Stati Uniti prevalgono l'informatica e la pay-tv, seguita dal cellulare e negli altri Paesi europei i tre mezzi hanno una diffusione abbastanza simile, in Italia il cellulare è prevalente e in un Paese privo di alfabetizzazione

tecnologica generalizzata ha funzionato da alfabetizzatore informatico di massa ed ha accelerato l'accesso alle altre tecnologie informatiche. Ma secondo una indagine svolta dall'IRES la diffusione del personal computer avrebbe ormai raggiunto il 30% dei piemontesi e il 18,5% degli adulti usa Internet.

La connessione degli Enti locali registra ancora un certo ritardo. In Piemonte secondo l'indagine sulle città digitali promossa da Assinform-Rur nel 1999 vi erano solo 66 enti dotati di collegamenti in rete (fra cui la Regione, 4 Province e non più di 60 Comuni) ma anche le Amministrazioni si stanno adeguando, sotto la spinta unificatrice dell'AIPA (Agenzia per l'Informatizzazione della Pubblica Amministrazione) delle sollecitazioni dell'ANCI (l'Associazione dei Comuni) e dell'UPPI (l'Unione delle Province) tutti dotati di appositi siti.

Informatizzare la P.A. regionale

Ma fin dagli anni '70 su iniziativa della Regione Piemonte, dell'Università e del Politecnico di Torino venne istituito il CONSORZIO PIEMONTESE PER IL TRATTAMENTO AUTOMATICO DELL'INFORMAZIONE. Oggi il CSI-Piemonte fornisce il supporto di una rete di collegamenti su tutti i livelli di governo locale, costituendo il referente locale per

l'AIPA per la costruzione della RETE UNITARIA DEL PIEMONTE (RUPAR).

Il Consorzio conta ben 39 enti consorziati, circa 300 clienti tra cui l'Amministrazione piemontese, più di 770 dipendenti e un fatturato di 133 miliardi di lire.

Il CSI - Piemonte e le iniziative collegate

Il CSI - Piemonte controlla inoltre alcune società specializzate:

- CSP, nato agli inizi degli anni '90 come Centro Supercalcolo del Piemonte;
- OPEN NET Spa, in collaborazione con FinPiemonte, FederPiemonte, FederApi, UnionCamere per fornire servizi telematici.

La dinamicità del Consorzio è testimoniata dalla giovane età e dall'alto livello di istruzione del personale. Infatti oltre il 47,5% dei dipendenti sono laureati, mentre il 27% circa dei dipendenti ha una età compresa fra i 30 e i 40 anni.

L'attività principale del CSI-Piemonte è rivolta agli Enti consorziati:

- Regione Piemonte, nello sviluppo di un sistema informativo che è all'avanguardia fra le Regioni italiane;
- Università di Torino, per i servizi amministrativi e per le attività di sostegno dell'attività didattica attraverso l'uso delle tecnologie telematiche;
- Enti locali, che hanno portato alla costituzione di centri di elaborazione dati in tutte le principali amministrazioni comunali e provinciali piemontesi;
- Città di Torino, per la gestione in outsourcing del sistema informativo;
- Province piemontesi per la costruzione e gestione di una rete di comunicazione efficace, quale infrastruttura e modello di un nuovo sistema di relazioni fra enti, in particolare per lo sviluppo e la gestione in outsourcing del 'Sistema Informativo della Provincia di Torino';
- Aziende Sanitarie territoriali e ospedaliere per il supporto e la gestione dei servizi al cittadino, dei servizi di contabilità e delle Convenzioni Nazionali.

Occorre inoltre rilevare che il comune di Torino, è fra i pionieri nell'uso della rete e il suo sito, vincitore già nel 1998 del premio Www Il Sole-24 Ore nella categoria della pubblica amministrazione, si colloca tuttora, nella già citata indagine sulle città digitali, al vertice delle grandi aree metropolitane per quantità di contenuti, livello di interattività, accesso e trasparenza, orientamento al marketing territoriale.

Torino digitale

5. L'INTERVENTO PUBBLICO

L'Unione Europea ha dapprima limitato il suo ruolo sollecitando lo sviluppo del mercato attraverso la armonizzazione della regolamentazione del settore, attraverso la promozione di infrastrutture (autostrade informatiche europee) e attraverso stimoli alla standardizzazione di prodotti e servizi mediante accordi industriali volontari.

Questi interventi non si sono però dimostrati sufficienti e l'8 dicembre 1999 **la Commissione europea ha lanciato nel vertice di Helsinki l'iniziativa 'e-Europe', una società dell'informazione per tutti.**

Il 10-11 aprile 2000 si è tenuta a Lisbona la conferenza interministeriale sulla società dell'informazione e della conoscenza, in cui ci si è proposti di intervenire più rapidamente con un preciso calendario di interventi, e il piano di azione europeo 'e-Europe' 2002 è stato poi approvato dal Consiglio europeo di Feira del 19-20 giugno 2000.

Anche il governo italiano ha varato il 16 giugno 2000 il Piano di azione per la società dell'informazione, articolato in quattro aree del capitale umano, dell'e-government, dell'e-commerce, dell'accesso per tutti e infine infrastrutture, accesso, conoscenza.

Il piano varato dal governo per la *new economy* si fonda essenzialmente sulla valorizzazione delle risorse umane e quindi su formazione, istruzione, ricerca e sviluppo, oltre che sull'e-government e sull'e-commerce.

Vi destinerà fino al 10% delle quote derivanti dall'assegnazione delle licenze UMTS.

Nell'area del capitale umano il governo si propone:

- di rifinanziare il programma di sviluppo delle tecnologie didattiche che già ha operato nel quadriennio 1997-2000 con un investimento complessivo di 1.000 miliardi, decuplicando il numero di personal computer nelle scuole fino ad averne uno ogni 15 allievi nelle superiori e uno ogni 35 allievi nelle altre scuole. Oltre a collegare tutte le scuole a Internet e a svolgere un intenso programma di formazione nelle tecnologie ICT per i docenti (che dovrebbe coinvolgerne almeno 45 mila l'anno), oltre ad avviare in collaborazione con ABI il progetto di prestiti d'onore (da restituire senza interessi in 24 mesi) al fine di dotare di personal computer ogni studente;
- di co-finanziare 5 centri di eccellenza di ricerca e formazione nelle discipline connesse con ICT e 15 laboratori e corsi di master. Si sosterranno così due iniziative piemontesi, una a Torino in collaborazione tra Politecnico e Compagnia San Paolo e a Ivrea il master di iniziativa Olivetti-Telecom.

Anche per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni il Ministro per la Funzione Pubblica ha presentato nel settembre 2000 un Piano di Azione per l'innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni che, con un finanziamento di 1.335 miliardi, dovrebbe in primo luogo coinvolgere le amministrazioni locali, che nello stato decentrato e federale dovrebbero rappresentare il *front-office* nei confronti dei cittadini, mentre le amministrazioni centrali sarebbero il *back-office*.

Molto resta da fare nelle altre aree in cui come Paese membro dell'Unione Europea ci siamo impegnati a intervenire. nel sistema sanitario (in cui spetta alle Regioni intervenire), come in quello dei trasporti (cui gli interventi sono affidati al Piano generale, tuttora in attesa di approvazione), nelle infrastrutture di telecomunicazioni (in cui accanto all'Agenzia nazionale di Garanzie nelle Comunicazioni dovrebbero operare le Commissioni regionali).

Nel corso della Conferenza unificata Stato e autonomie locali del 22 aprile 1999 il governo ha richiesto agli Enti locali una attiva partecipazione alle iniziative di promozione della società dell'informazione ed è stato deciso di insediare a Torino una struttura realizzata da Regione Piemonte, Provincia e Città di Torino, cioè il Centro di coordinamento per gli enti territoriali, che ha il compito di monitorare le attività in corso a livello territoriale, segnalando le attività dei siti istituzionali afferenti agli enti, raccogliere le esperienze più significative e valorizzarne i risultati, coordinare la partecipazione degli enti territoriali al Forum dell'Innovazione.

L'intervento del governo della Regione Piemonte, che ha oggi anche un Assessore regionale con delega alla *new economy*, è cominciato da molto tempo, fin dalla costituzione del CSI ed è proseguito nel 1994, quando il

Le gambe della new economy

in Piemonte:

Csi Piemonte,

Super Calcolo,

Piano 5T, Politecnico,

Parchi tecnologici

Piemonte venne scelto come regione pilota nella promozione della società dell'informazione ed entrò a far parte con altre 5 regioni europee del progetto IRISI.

D'intesa con il Politecnico e l'Università ed i principali centri di ricerca, l'interesse è stato prevalentemente concentrato sulle infrastrutture, attraverso l'idea di "Piemonte in rete" il centro di supercalcolo CSP, Torino cablata, Rete Telematica Piemonte, il piano 5T per l'informatizzazione dei servizi di trasporto, ecc.

Ma nel frattempo cambiavano le esigenze, sulla scia della sempre più rapida evoluzione della tecnica, si liberalizzava il mercato delle telecomunicazioni, si diffondeva la telefonia mobile e l'accesso gratuito a Internet. Le strozzature si verificano non più dal lato delle infrastrutture,

quanto sul piano della formazione del personale e del finanziamento della crescita di nuove imprese.

Alla quale per ora si è provveduto soprattutto attraverso la creazione di parchi Tecnologici, attraendo investimenti attraverso ITP e più recentemente attraverso la nascita dell'incubatore del Politecnico, che si auspica sia seguito da altri. Mancano però ancora iniziative sul piano del finanziamento alla creazione di nuove imprese e in particolare di sostegno al *venture capital*.

Dall'investimento in infrastrutture la Regione Piemonte si sta muovendo – come mostra tra l'altro il recente accordo per l'utilizzazione della rete unificata da parte di altri enti – verso la migliore utilizzazione delle stesse e verso il sostegno alla utilizzazione delle nuove tecnologie, favorendone soprattutto la diffusione verso le piccole e medie imprese, attraverso le iniziative avviate da Finpiemonte (ONTEL).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Di *new economy* si parla tanto, ma si vede ancora poco. Anzi, la ripresa della *old economy* che si legge nelle statistiche potrebbe indurre le imprese a ritenere che c'è ancora tempo, mentre le imprese che si riorganizzano seriamente fin d'ora godranno di un vantaggio competitivo, perché i rischi di nuovi concorrenti che appaiono sul mercato si moltiplicano, perché possono arrivare da qualsiasi parte del Mondo.

La disponibilità di conoscenze tecniche e la capacità di tradurle in iniziative imprenditoriali costituiscono certamente una delle caratteristiche distintive della *new economy*. E la nostra regione sta mostrando di poter contare su un elevato tasso di imprenditorialità, che costituisce certo un vantaggio in una fase nella quale la crescita e l'innovazione dipendono più da nuove iniziative che dallo sviluppo di realtà consolidate.

Molti spazi sono aperti a chi ha una formazione di alto livello quale quella fornita dalle nostre istituzioni formative, ma nella *net economy* tendono a ridursi per coloro che non dispongono neppure di una alfabetizzazione informatica e che richiederanno quindi interventi di formazione continua per ora non ancora avviati.

Non mancano le risorse finanziarie, anche se scarseggiano le iniziative moderne, malgrado la nostra città, insieme con Bologna e Milano sia inclusa dall'Unione Europea fra quelle che presentano le caratteristiche più favorevoli alla nascita di nuove imprese. Mancano incubatori, *venture capitalist*, *business angels*, e in genere le iniziative per mettere in contatto con il finanziatore chi ha un'idea (ed è almeno capace di scrivere un *business plan*).

Ma, tranne che nelle grandi imprese e nelle piccole ad esse collegate da rapporti di fornitura, l'utilizzazione delle nuove tecnologie è ancora scarsa nei rapporti con l'esterno anche se comincia a diffondersi per usi interni. E solo dalla diffusione nei rapporti tra imprese si potranno ottenere i vantaggi di riduzione dei costi di transazione e non solo di comunicazione che consentono di aumentare la produttività del sistema economico in complesso.

Tuttavia, come abbiamo visto, lo sviluppo della *new economy* non si coglie nei dati ufficiali, sistematicamente superati dalla realtà, ma solo da alcuni indicatori: la diffusione di Internet, l'avvio di nuove imprese, lo sviluppo del commercio elettronico, ecc.

Il dibattito sulla *new economy* che si è sviluppato sui quotidiani locali – se da un lato ha mostrato le difficoltà concettuali di definizione dell'insieme delle attività che vi sono coinvolte – ha anche avuto l'indubbio merito di rendere visibile alla pubblica opinione la trasformazione in atto. E gli interventi che si sono succeduti hanno ben messo in luce che occorre in primo luogo una presa di coscienza politico-culturale della nuova realtà, ma occorre anche che ad essa si accompagnino più decisi interventi nel campo della formazione – se mancano specialisti nel campo – e soprattutto della finanza, che deve essere indirizzata più al sostegno delle nuove iniziative che non alla concessione di prestiti alle imprese esistenti.

Lo sviluppo dei prossimi anni non si gioca solo sulla convergenza tra tecnica elettronica e civiltà dell'immagine che è stata in quel dibattito sottolineata. Lo sviluppo futuro dipende soprattutto dalla capacità della vecchia economia di sfruttare le opportunità di aumento della produttività e della competitività internazionale che nascono dall'applicazione della nuova economia. E su questo terreno molto resta da fare per colmare i ritardi nella diffusione delle applicazioni nel Mondo delle imprese-specie piccole e medie, che ancora timidamente si affacciano alle *new economy*.

ALLEGATO

OCCUPAZIONE E NEW ECONOMY

Silvia Depaoli*

Con la globalizzazione e l'adozione di nuove tecnologie di informazione e comunicazione sono state offerte alle imprese e ai consumatori delle potenzialità, inimmaginabili fino a qualche anno fa. Queste profonde trasformazioni dell'economia mondiale (che hanno generato la *new economy*) hanno rivoluzionato non solo processi produttivi, ma anche il Mondo del lavoro, creando nuove professionalità e aprendo nuove prospettive occupazionali.

I settori di attività economica che stanno guidando il veloce sviluppo della *new economy* sono quelli collegati all'informatica e alle telecomunicazioni, definiti anche comparti dell'ICT (Information and Communication Technology).

Il Piemonte non è rimasto indietro rispetto a queste nuove trasformazioni dell'economia: le nuove imprese nel comparto dell'informatica crescono a un tasso del 15% annuo e il 20% dei nuovi imprenditori ha un'età al di sotto dei 25 anni.

Secondo i dati forniti da Infocamere, alla fine del 2000 in Piemonte nei comparti dell'ICT erano impiegati 18.938 addetti, con una media di 3,5 addetti per impresa. Il 68% degli addetti è impiegato nella fornitura di software, nell'elaborazione dati e nella consulenza informatica; una quota significativa (il 26%) è occupata nel comparto delle telecomunicazioni, che stanno rivestendo un ruolo strategico per lo sviluppo futuro della regione (in provincia di Torino sono insediate Omnitel, Blu e Motorola).

Sono state elaborate diverse stime, più o meno attendibili, sui fabbisogni occupazionali delle attività legate alla *new economy* nel breve periodo. Un valido contributo al monitoraggio di questo fenomeno viene fornito dai dati dell'indagine condotta da Unioncamere nazionale in collaborazione con il Ministero del Lavoro, denominata Progetto Excelsior, relativa ai fabbisogni occupazionali delle imprese. Excelsior è un sistema informativo inedito che copre un vuoto conoscitivo di grande rilievo: quello relativo alla domanda di lavoro espressa dalle imprese. Questa indagine ha coinvolto un campione assai rappresentativo di imprese dei diversi comparti produttivi, di tutte le dimensioni. Alle imprese vengono richieste le assunzioni di dipendenti previste nel brevissimo periodo (due anni) e le relative uscite (per pensionamenti, scadenze di contratto etc.). Per ciascuna delle assunzioni previste vengono poi fornite dagli imprenditori una serie di informazioni sul profilo professionale richiesto, sul titolo di studio necessario, sulla necessità di esperienza e/o ulteriore formazione, sulla difficoltà di reperimento, sul livello di inquadramento, sul tipo di contratto offerto e sugli altri principali requisiti necessari.

Da essa è quindi possibile estrapolare una previsione attendibile sulla domanda di lavoro espressa dalle aziende dei comparti dell'informatica e delle telecomunicazioni nell'immediato futuro.

Sulla base dei dati dell'ultima rilevazione Excelsior disponibile, a fine 1998 nei comparti delle telecomunicazioni e dell'informatica erano occupati in Piemonte il 12% del totale nazionale degli addetti e la nostra regione si collocava al terzo posto dopo la Lombardia e il Lazio.

Per il biennio 1999-2000 erano previste per la nostra regione 4.097 assunzioni nei settori dell'ICT, così suddivise: il 49% per il comparto della fornitura di software e della consulenza informatica, il 19% per le telecomunicazioni, il 16% per la fabbricazione, installazione e manutenzione di apparecchi informatici e il 14% per l'elaborazione dati e gestione banche dati.

L'84% delle assunzioni regionali per il periodo 1999-2000 riguarderebbero la provincia di Torino. Risultano molto più distanziate le altre province: dopo Torino si colloca Cuneo con il 4% e seguono Novara ed Asti appaiate con il 3%.

Il tasso di crescita degli occupati per il biennio 1999-2000 dovrebbe ammontare al +3,2%. La fornitura di software e la consulenza informatica evidenzerebbero il più alto tasso di variazione occupazionale per il periodo 1999-2000 (+13,2%), uno dei più alti rilevati a livello nazionale; seguirebbero i servizi telematici e la robotica

con il +4,1%, mentre le telecomunicazioni si manterrebbero sostanzialmente invariate e la fabbricazione di apparecchi informatici accuserebbero una flessione di 4,4 punti percentuale.

Il 53% dei nuovi ingressi nei comparti dell'ICT della nostra regione riguarderebbero le professioni tecniche e il 29% le professioni intellettuali e scientifiche; solamente l'1,5% i dirigenti e i direttori e il 7,8% gli operai specializzati. Fra le professioni intellettuali e scientifiche, le figure professionali più richieste sono quelle degli "informatici e dei telematici"; fra le professioni tecniche "i tecnici e i programmatori informatici", ma si registra anche una quota significativa di "altre professioni" e qui potrebbero rientrare tutte le nuove professioni legate ad Internet.

È da notare che la quota sul totale delle assunzioni relative alle professioni intellettuali e scientifiche (il 29%) è una delle più alte registrate in Italia (solo la Lombardia ci supera con il 33%) e quindi la nostra regione potrebbe fungere da polo di attrazione per coloro che sono in possesso di un titolo di studio medio-alto e non trovano occupazione altrove.

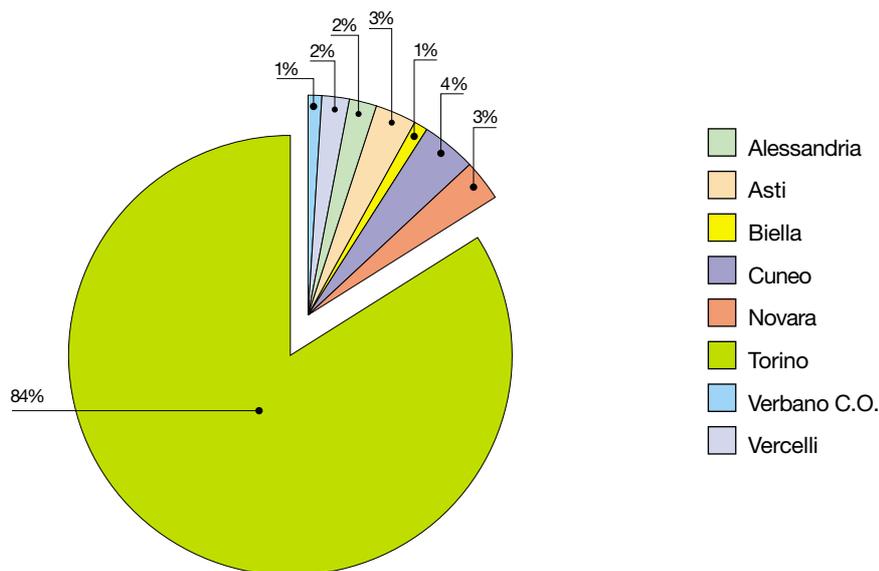
Per il 34% dei nuovi assunti nei settori dell'informatica e delle telecomunicazioni è infatti richiesto il titolo universitario; per il 57% è richiesto il diploma, meglio se accompagnato ad una specializzazione post-diploma (nel 26% dei casi), mentre solamente nel 9% dei casi è richiesta la qualifica professionale. I titoli universitari che offrono maggiori opportunità per gli impieghi nei comparti ICT sono i diplomi universitari e le lauree in ingegneria informatica e automatica e in telecomunicazioni (il 30% delle assunzioni previste per questo titolo verranno effettuate in Piemonte); fra i diplomi i più richiesti risultano quelli di perito informatico, di perito in telecomunicazioni e di perito elettronico ed elettrotecnico.

Inoltre è importantissima la conoscenza delle lingue straniere: è un requisito necessario per il 64% delle nuove assunzioni (obbligatoria è la conoscenza dell'inglese, meglio se accompagnato ad un'altra lingua).

Il 65% dei nuovi ingressi necessita poi di ulteriore formazione, svolta prevalentemente con la frequentazione di corsi esterni, mentre in minima parte verrebbe svolta con corsi organizzati all'interno. Solo il 27% avverrebbe con l'affiancamento di altri lavoratori già esperti nel settore.

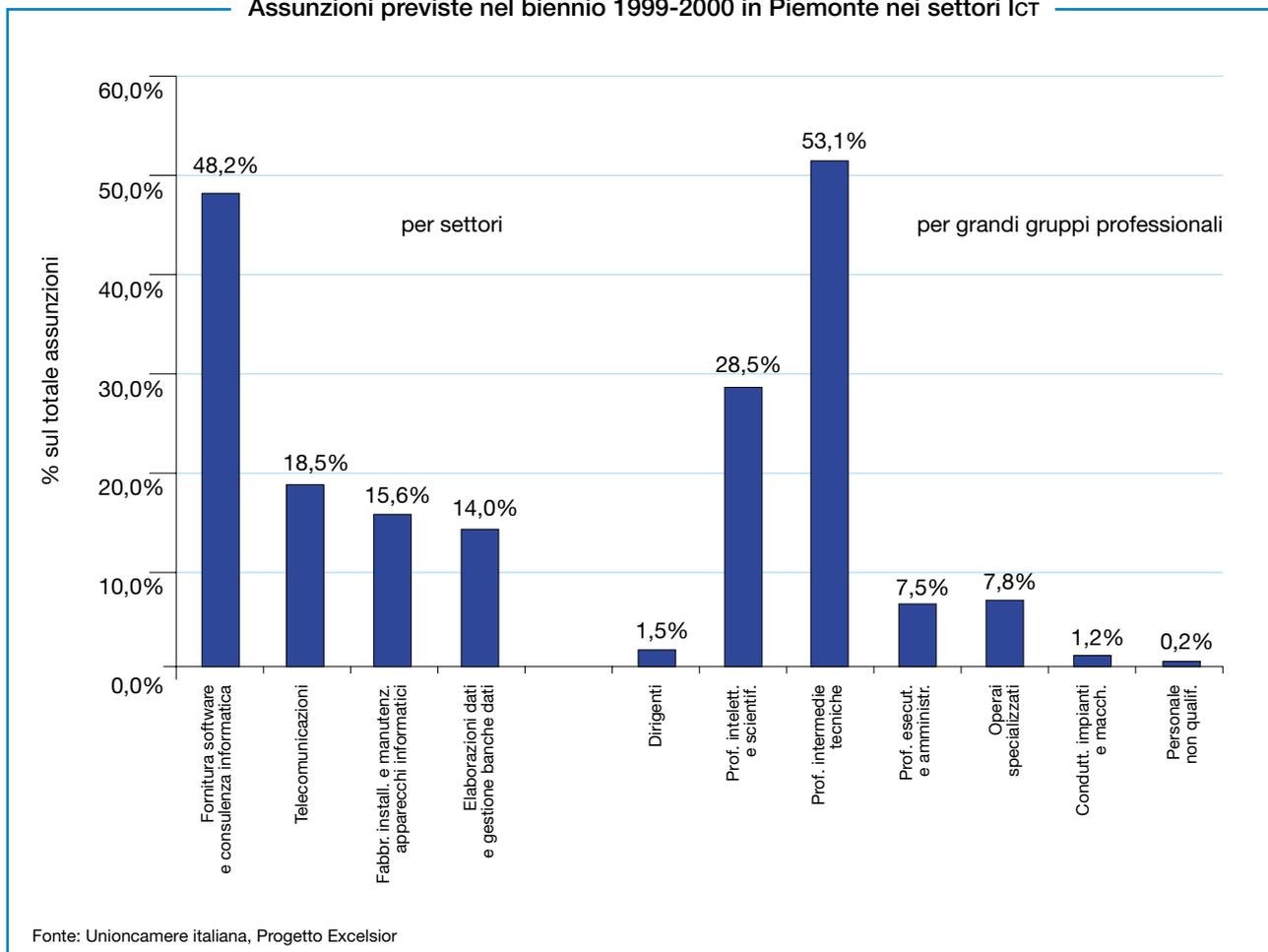
Per il 45% delle assunzioni non sarebbe necessaria un'esperienza specifica; questo valore è leggermente superiore alla media italiana (42%), ma in linea con quelli della Lombardia e del Lazio: tale quota sale al 57% per i diplomati e scende al 36% per i laureati.

Assunzioni previste nel biennio 1999-2000 per settori ICL nelle province piemontesi



Fonte: Unioncamere italiana, Progetto Excelsior

Assunzioni previste nel biennio 1999-2000 in Piemonte nei settori ICT



Oltre la metà delle nuove assunzioni in Piemonte per il biennio 1999-2000 verrà effettuata a tempo indeterminato, il 29% con contratto di formazione lavoro e solo l'11% a tempo determinato. Il part time riguarderebbe pure una piccola parte, appena il 4,1% del totale.

Il 39% delle figure professionali richieste viene infine considerato di difficile reperimento: fra le motivazioni vengono indicate come prioritarie la mancanza della qualificazione necessaria (il 42,8% dei casi) e la forte concorrenza fra le imprese (il 27%); meno importante viene considerata la mancanza della figura professionale adeguata (il 16%). Fra le figure professionali di più difficile reperimento vengono indicate il "sistemista delle reti di telecomunicazioni", l'"analista programmatore informatico" e l'"assemblatore di apparecchiature elettroniche".

Dalle primissime stime in corso per il biennio 2000-2001, si dovrebbe assistere ad un ulteriore incremento della domanda di lavoro nei comparti dell'ICT: saranno richieste delle figure professionali legate soprattutto ai nuovi fenomeni economici che si stanno espandendo velocemente nell'economia mondiale, come ad esempio l'e-commerce, che rivoluzionerà il sistema distributivo della *old economy*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ASSINFORM (2000), *Rapporto sull'informatica e le telecomunicazioni*.

AUTORITÀ PER LE GARANZIE NELLA COMUNICAZIONE (1999), *Relazione dell'attività svolta e sui programmi di lavoro*.

LAMBORGHINI B. (2000), *Torino-Ivrea-Valle d'Aosta: il corridoio della net economy*, in "Media 2000", n. 177 del 5 giugno.

CAMERA DI COMMERCIO, INDUSTRIA E AGRICOLTURA DI TORINO (2000), "Torino Congiuntura", aprile-giugno;

EITO (2000) (European Information Technology Observatory), Millenium Edition.

FEDERCOMIN (2000): *e-family: l'utilizzo domestico della tecnologia* (ricerca 2000 a cura di Niche srl), *Net economy e nuova occupazione* (in collaborazione con Net Consulting).

PERRETTI F. (2000), *L'economia di Internet*, Etas Libri.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (2000) – Forum per la Società dell'Informazione, *Rapporto sullo sviluppo della società dell'informazione e e-Europe*, settembre.

RAMPINI F. (2000), *New economy, una rivoluzione in corso*, Laterza, Bari.

RIFKIN F. (2000), *L'era dell'accesso*, Mondadori, Milano.

Ire scenari

→ LE TENDENZE DEL SETTORE DISTRIBUTIVO

ire scenari

LE TENDENZE DEL SETTORE DISTRIBUTIVO

Federico Boario e Luigi Varbella*

Il 1998 ed il 1999 possono essere definiti gli anni della globalizzazione del mercato della distribuzione commerciale: l'arrivo in Europa della più importante catena distributiva americana, la Wal-Mart, che ha acquistato la tedesca Wertkauf ha determinato in Europa un nuovo assetto distributivo. Il mercato Europeo, sino ad allora dominato dalle grandi catene francesi e tedesche, ha registrato la presenza di un nuovo distributore la cui massa critica è da sola superiore a quella delle catene italiane e francesi sommate. La Wal-Mart è arrivata in Europa dagli Stati Uniti, in un momento in cui l'economia americana ha un andamento positivo che si protrae da un lungo periodo di tempo e questo fatto le consente di aggredire il Mondo della distribuzione europea tentando l'acquisto di alcune delle più importanti catene. Acquisito Wertkauf la Wal-Mart ha tentato la scalata alla francese Auchan con una offerta di 40.000 miliardi di lire, rifiutata dalla famiglia Mulliez, che controlla la catena francese; una offerta molto elevata, considerato che Auchan ha realizzato nel 1998 una cifra di affari di 48.000 miliardi di lire, che dimostra quanto gli americani siano interessati ad entrare in Europa prendendone il controllo attraverso l'acquisizione delle catene di maggior prestigio. Sino al 1998 la Wal-Mart era stata leader del mercato statunitense e si era espansa in Messico, Porto Rico, Canada, Argentina, Brasile e Cina; non aveva ancora tentato l'avventura europea in quanto si era dedicata al mercato americano, aprendo fuori dagli Stati Uniti 672 punti di vendita in poco più di sei anni.

Lo scenario internazionale si amplia con l'arrivo in Europa della Wal-Mart

Wal-Mart: alcuni dati importanti

Cifra di affari annua al 31 gennaio 2000: 165 miliardi di US\$, con un incremento del 20% sul corrispondente periodo dell'anno precedente.

Punti di vendita totali 2.801 dei quali 1.019 al di fuori degli Stati Uniti.

Clienti serviti ogni settimana: oltre 100 milioni.

La prima catena di distribuzione al Mondo.

Il suo arrivo in Europa è segnato da una espansione più rapida di quella negli altri continenti: oggi la catena americana conta in Europa su 95 punti di vendita in Germania e 239 nel Regno Unito, in cui il suo principale acquisto è stato ASDA. Gli osservatori internazionali pensano che le prossime acquisizioni di Wal-Mart avverranno in Francia (si parla di un attacco a Casino, Cora, Leclerc e Intermarché), Spagna (Ipercor), Olanda (Ahold), Belgio (Delhaize Le Lion) e Italia. In Italia, in particolare, la catena americana sembra interessata a Esselunga e Gruppo PAM: anche GS e La Rinascente potrebbero interessare la Wal-Mart ma scartiamo questa ipotesi in quanto la Rinascente fa parte del Gruppo Auchan e la GS del Gruppo Carrefour/Promodés, che difficilmente cederebbero una parte delle proprie attività ai nuovi venuti. Feargal Quinn, Presidente del CIES, ha dichiarato che in poche settimane in Europa potrà essere sovvertito l'assetto competitivo di un mercato ormai stabilizzato da tempo.

* Mercati srl.

1. LA DISTRIBUZIONE ITALIANA TRA SPINTE COMPETITIVE E PROCESSI DI INNOVAZIONE

La classifica mondiale della distribuzione commerciale

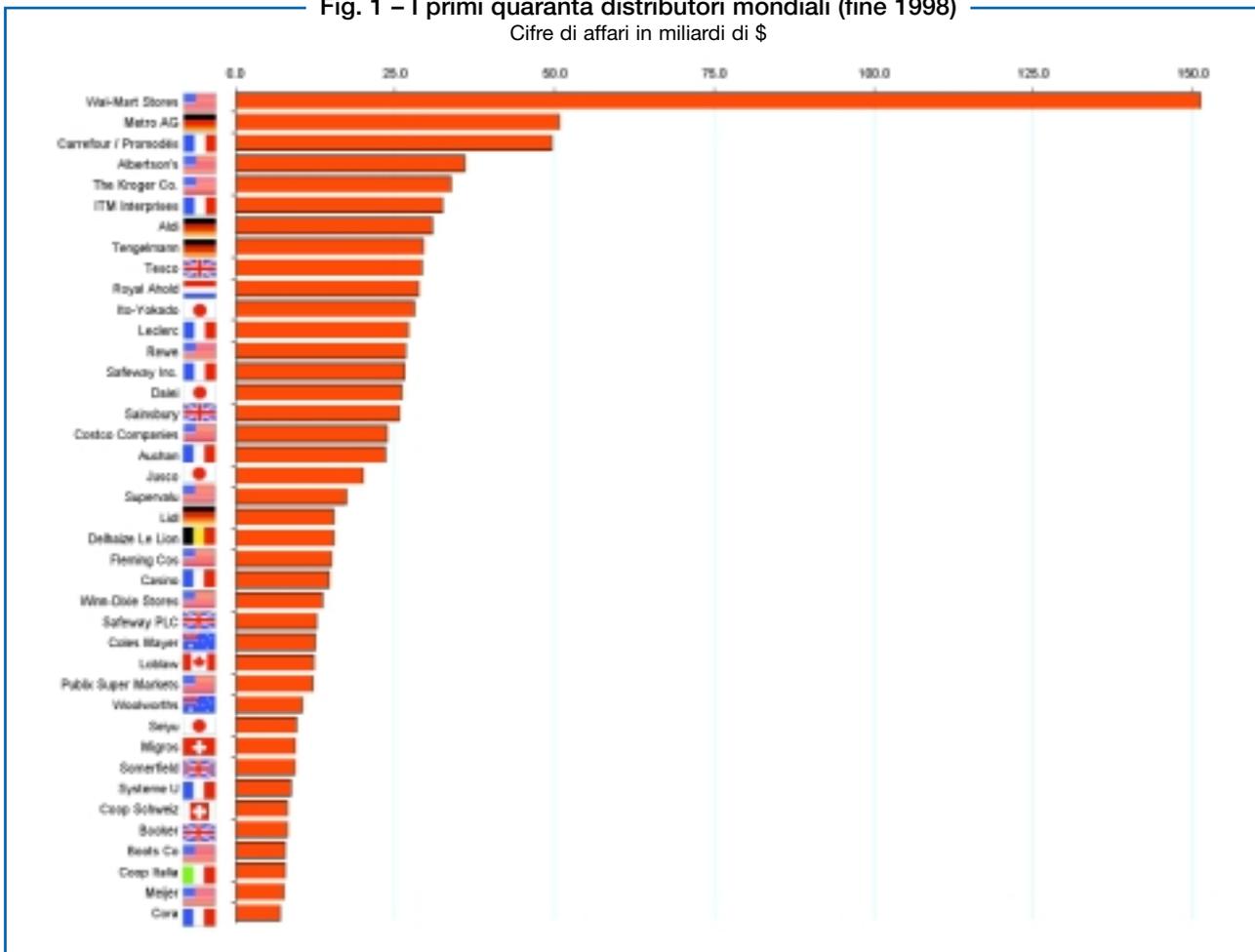
La classifica mondiale della distribuzione commerciale vede ai primi 5 posti tre distributori americani e due europei:

Wal-Mart Stores	Usa
Metro AG	Germania
Carrefour/Promodés	Francia
Albertson's	Usa
The Kroger Co.	Usa

Questa posizione dominante degli statunitensi fa pensare ad un futuro in cui all'arrivo in Europa della Wal-Mart ne seguiranno altri: si potrà ripetere nel Mondo della distribuzione il fenomeno dell'arrivo di multinazionali di matrice americana che ha caratterizzato quello della produzione negli anni Cinquanta e Sessanta. È infatti pensabile che la Albertson's e la Kroger vogliano seguire la Wal-Mart nell'avventura europea invertendo una tendenza che aveva sinora visto i distributori europei aprire punti di vendita negli Stati Uniti.

Tra i maggiori protagonisti della distribuzione mondiale, la principale catena italiana, la Coop Italia, è al 38° posto (fig. 1).

Fig. 1 – I primi quaranta distributori mondiali (fine 1998)



Tab. 1 – Peso delle operazioni estere sulla cifra di affari di alcuni dei principali gruppi mondiali della distribuzione

Catena	Paese	Ripartizione % della Cda		
		Paese Origine	Europa	Altri mercati
Wal-Mart Stores	Usa	83	11	6
Metro Ag	Germania	65	98	2
Aldi	Germania	64	89	11
Tengelmann	Germania	51	61	39
Tesco	Regno Unito	92	99	1
Royal Ahold	Olanda	29	36	64
Carrefour/Promodés	Francia	54	85	15
Sainsbury's	Regno Unito	87	87	13
Rewe	Germania	81	100	0
Auchan	Francia	66	98	2
Delhaize Le Lion	Belgio	21	27	73

Fonte: Mercati srl

NB: per CdA si intende la cifra di affari al consumo della catena in miliardi di US\$.

Dalla tabella risulta quanto si tenda a far pesare sempre meno il peso del mercato del Paese di origine a favore di quello di altri mercati, tendenza che caratterizza tutti i gruppi che espandono al di fuori del proprio mercato naturale. La tendenza all'espansione non diminuirà nei prossimi anni e determinerà nei Paesi in cui il commercio moderno è meno forte una segmentazione del mercato in due parti nettamente distinte per strategie e capacità di servizio ai consumatori: la cosiddetta Grande Distribuzione, sempre più controllata da gruppi multinazionali e la Distribuzione Organizzata (o Associata) che tenderà ad unire i distributori locali di minori dimensioni per creare sinergie che consentano di resistere alla crescita delle quote di mercato della Grande Distribuzione. È difficile allo stato attuale prevedere quali saranno le conseguenze di questa segmentazione nei mercati in cui la distribuzione locale ha dimensioni limitate, ad esempio il mercato italiano, di sicuro possiamo solo pensare che il piccolo commercio locale che non saprà darsi un nuovo assetto strategico correrà notevoli rischi di soccombere alla strapotenza della Grande Distribuzione multinazionale.

IL NUOVO SCENARIO

La presenza di catene distributive con elevata massa critica consente il lancio e l'affermazione di prodotti a marchio privato del distributore. La massa critica è indispensabile in quanto per poter dare al consumatore un elevato livello qualitativo a prezzi contenuti su un grande numero di prodotti occorre potersi impegnare per volumi consistenti che sono consentiti solo dalla presenza di un elevato volume generale di affari, a cui corrisponda una importante quota di mercato. In questo contesto le grandi catene multinazionali hanno saputo lanciare nei propri mercati, ed in quelli in cui sono successivamente penetrate, interessanti linee di beni di consumo a marca privata (private labels) che, in alcuni casi, sono diventate vere e proprie marche nazionali. In Italia il fenomeno è solo agli inizi, anche se marchi privati di una certa importanza sono presenti da tempo: Marcasi (Gs), Fidel (Esselunga), Consilia (Sun) sono alcuni esempi di prodotti che hanno ottenuto successo ed ora sono preferiti e richiesti da un elevato numero di consumatori. Nei Paesi in cui le catene hanno notevoli quote di mercato la marca privata è ormai arrivata a coprire oltre il 30% dei consumi delle famiglie.

**La crescita delle
marche private**

Tab. 2 – Quota % di mercato delle principali Marche Private

Regno Unito	45
Belgio	35
Germania	34
Francia	22
Olanda	21
Italia	15
Fonte: Mercati srl	

In Italia le marche private cresceranno oltre l'attuale 15% del mercato seguendo il naturale sviluppo e la tendenza della distribuzione moderna a concentrarsi per realizzare maggiori masse critiche.

Le conseguenze del nuovo assetto per la distribuzione italiana: le centrali di Acquisto

La distribuzione moderna italiana è stata sempre carente di massa critica: Coop Italia, la più importante catena distributiva nazionale, con una cifra di affari di 16.000 miliardi, elevata se valutata nel mercato interno ma non sufficiente per poter affrontare la concorrenza internazionale, rimane la sola organizzazione realmente italiana in quanto le altre strutture della grande distribuzione sono ormai sotto il controllo di grandi operatori stranieri. Anche

Esselunga è totalmente italiana, ma si tratta di una catena locale, sia pur importante, che limita la propria azione alla Lombardia, alla Toscana e parzialmente al Piemonte ed all'Emilia; d'altro canto anche la Coop Italia non garantisce una copertura nazionale del territorio, che copre "a macchia di leopardo". La mancanza di catene italiane veramente "nazionali" e la ridotta massa critica delle esistenti organizzazioni lasciano ampio spazio all'espansione in Italia delle grandi catene multinazionali. La Grande Distribuzione e la Distribuzione Organizzata italiane hanno una cifra di affari stimata in oltre 120 mila miliardi di lire, dei quali la Grande Distribuzione copre il 42% mentre la Distribuzione Organizzata ne copre il 58% (Stima Mercati srl). In ogni caso la cifra di affari dell'intera Grande Distribuzione (circa 50.000 miliardi di lire) e dell'intera Distribuzione Organizzata (oltre 70.000 miliardi di lire) sono inferiori alla cifra di affari di molti distributori mondiali ed europei (la Safeway, per esempio, ha superato nel 1998 i 54.000 miliardi di L. di cifra di affari, ed è la 14esima catena mondiale).

La ricerca di massa critica ha spinto le catene della Grande Distribuzione e della Distribuzione Organizzata ad unirsi in Centrali di acquisto con l'obiettivo di poter meglio controllare il parco fornitori ed avere maggior potere contrattuale nei loro riguardi. Le Centrali oggi concentrano oltre il 79% della cifra di affari dei due segmenti. La Centrale con maggior cifra di affari è la Italia Distribuzione (Coop Italia e Conad). In alcune Centrali entrano indifferentemente catene della Grande Distribuzione e della Distribuzione Organizzata. La Standa Commerciale, ad esempio, dopo la cessione di parte dei punti di vendita, è confluita nell'Interdis di cui segue le politiche di acquisto.

Tab. 3 – Centrali di acquisto

Centrale	Cda mld. L.	%
Italia Distribuzione	25.881	21,4
Insieme	18.050	14,9
Intermedia	12.210	10,1
Carrefour	11.999	9,9
Interdis	10.990	9,1
Sirio	8.250	6,8
Mecades	8.247	6,8
Totale Centrali	95.627	79,2
Catene indipendenti	25.155	20,8
Totale Catene	120.782	100,0
Fonte: Stima Mercati srl		
NB: per CdA si intende la cifra di affari al consumo della catena in miliardi di lire.		

9 – LE TENDENZE DEL SETTORE DISTRIBUTIVO - La distribuzione italiana tra spinte competitive e processi di innovazione

La centrale di acquisto più importante sia sotto il profilo della cifra di affari sia per la possibilità di far seguire alle proprie periferie le politiche stabilite al centro è Italia Distribuzione, recentemente costituita unendo la Coop Italia ed il Conad. Queste due organizzazioni erano già di fatto collegate dalla comune appartenenza al Mondo della cooperazione; l'averle riunite in una sola unità di acquisto consente al management di attuare politiche funzionali alla struttura ed alla dislocazione nel territorio dei punti di vendita.

Le altre centrali, con l'eccezione della Carrefour (unione della Carrefour con il Gruppo Gs e la Finiper) sono ancora caratterizzate da scarsa coesione fra gli associati e da limitato rispetto delle politiche commerciali concordate con le loro direzioni, ne consegue un universo distributivo che non riesce ancora ad esprimere la propria forza verso il mercato. Ed è proprio all'interno degli associati alle centrali che si muovono le organizzazioni commerciali che sono intenzionate ad acquistare nuove catene: aveva a suo tempo iniziato la Rinascente-Auchan con l'acquisto della Colmark, ora anche il Gruppo Carrefour sta muovendosi in questa direzione. Come si muoverà la Wal-Mart? Probabilmente anche questa grande organizzazione seguirà questa direzione. La Leclerc, che recentemente ha aperto un ufficio acquisti a Cuneo annunciando l'avvio delle operazioni in Italia dal 1° gennaio 2001, a nostro avviso cercherà di acquisire punti di vendita o intere organizzazioni nell'ambito della Selex il cui modello di supermercato alimentare, il "Famila", è molto vicino strutturalmente al modello della Leclerc.

LA GRANDE DISTRIBUZIONE: LE CATENE ESTERE SONO DOMINANTI

La Grande Distribuzione è composta di 11 gruppi che, insieme, fatturano oltre 50.000 miliardi di lire.

Tab. 4 – La Grande Distribuzione in Italia

Grande Distribuzione	Centrale	Cda mld. L.
Coop Italia	Italia Distribuzione	16.000
Rinascente Auchan		10.342
Gruppo Gs	Carrefour	8.489
Gruppo PAM	Intermedia	3.960
Esselunga		2.800
Finiper	Carrefour	2.600
Metro Italia	Mecades	2.150
Di. Tex. Al.	Intermedia	1.600
Carrefour Italia	Carrefour	910
Lidl Italia		883
Penny Market (Rewe)		600
Totale Grande Distribuzione		50.334

Fonte: Stima Mercati srl
NB: per CdA si intende la cifra di affari al consumo della catena in miliardi di lire.

Di questi 11 gruppi ben 8 sono controllati da catene multinazionali: questi gruppi esprimono una cifra di affari di circa 30.000 miliardi di lire pari a oltre il 59% del totale Grande Distribuzione. I tre gruppi che non appartengono a grandi organizzazioni internazionali sono la Coop Italia, che per la sua struttura cooperativa non è acquisibile da parte di eventuali investitori esterni, la Esselunga e la Di.Tex.Al.; quest'ultima, che opera in Italia con 34 punti di vendita fra i quali 17 ipermercati Bennet Market, è già stata oggetto di attacco sia da parte della Carrefour, intenzionata a migliorare la propria posizione in Italia, sia da parte della Migros Svizzera, che vede

nei Bennet Market punti di vendita molto simili ai propri e che pensa di entrare nel nostro mercato attraverso questa acquisizione. Per il momento la famiglia Ratti, che detiene il controllo della Di.Tex.Al. non sembra intenzionata a vendere, ma non è detto che in futuro anche questa interessante catena non entri a far parte delle multinazionali della distribuzione.

È ormai uscita dall'ambito della grande distribuzione, per confluire nel Mondo del dettaglio organizzato la Standa. Questa catena storica, la prima ad operare in Italia, ha attraversato una lunga crisi che si è conclusa con lo scorporo delle attività non alimentari, cedute al Gruppo Coin, e con la cessione di vari punti di vendita. Oggi la nuova entità risultante da questa trasformazione, la "Standa Commerciale", fa parte della Centrale Interdis e sembra aver trovato una nuova via per poter rimanere nel mercato.

LA DISTRIBUZIONE ORGANIZZATA: IN ATTESA DI TRASFORMAZIONI RADICALI

Tab. 5 – La Distribuzione Organizzata

Distribuzione Organizzata	Centrale	Cda mld. L.
Conad	Italia Distribuzione	9.881
Interdis	Interdis	8.200
M.d.o.	Insieme	8.150
Selex		7.800
Sisa	Insieme	5.500
Sintesi	Mecades	5.190
C3	Insieme	4.400
Sun	Intermedia	4.350
Sigma	Sirio	3.450
Unvo	Sirio	2.800
Standa	Interdis	2.400
Gruppo Lombardini	Intermedia	2.300
Crai	Sirio	2.000
Indipendenti vari		1.560
Il Gigante	Mecades	907
Billa Italia		780
Al Gro	Interdis	390
Conit Coop		260
Itm Italia (Intermarché)		130
Totale Distribuzione Organizzata		70.448

Fonte: Stima Mercati srl

NB: per CdA si intende la cifra di affari al consumo della catena in miliardi di US\$.

La Distribuzione Organizzata, ossia le catene di carattere regionale collegate a consorzi o gruppi di acquisto, è composta di 19 gruppi che, in totale, fatturano 70.000 miliardi di lire; fra questi gruppi due sono esteri, la Billa, austriaca e la francese Itm (Intermarché). Il totale del fatturato della Distribuzione Organizzata è inferiore a quello di alcune catene europee; se a questo fatto aggiungiamo che le 19 catene sono a loro volta frazionate in alcune centinaia di periferie, per lo più indipendenti e poco propense a seguire le strategie elaborate dalle centrali, ci rendiamo conto di quanto sia debole questo segmento della distribuzione nazionale in cui troviamo centri distributivi e catene locali che hanno un fatturato di poco superiore a 100 miliardi di lire, meno di quanto fatturi un solo ipermercato della Grande Distribuzione.

Quale sarà il futuro delle catene della Distribuzione Organizzata? Queste catene distributive avrebbero convenienza a fondersi per aumentare la massa critica e reggere all'aggressività della Grande Distribuzione, in special modo delle catene internazionali: il loro limite sta nella scarsa capacità strategica e nella convinzione di poter continuare come in passato a sopravvivere grazie al basso livello di efficacia del commercio italiano. In realtà le cose sono cambiate e oggi non è più il commercio nazionale a dover essere affrontato ma bensì il grande commercio internazionale che opera con elevata efficienza ed efficacia e aumenta le quote di mercato con aggressività ed organizzazione logistica nuove per l'Italia. Se la Distribuzione Organizzata non saprà adeguare le strutture e non si doterà di strategie innovative nella copertura del territorio e nella soddisfazione delle attese del cliente difficilmente potrà sopravvivere e sarà risucchiata nelle grandi catene analogamente a quanto si è già verificato in tutti i Paesi in cui alla crescita della Grande Distribuzione l'altro segmento non ha saputo reagire in modo strategico, in Francia, ad esempio, negli anni Settanta e Ottanta ha avuto luogo un cambiamento di tali dimensioni che oggi la distribuzione è basata solo più su grandi catene di supermercati ed ipermercati o su piccole organizzazioni altamente specializzate che integrano le catene con i prodotti che esse non sono in grado di portare al mercato.

L'apertura dell'ufficio di Cuneo della catena francese Leclerc e la volontà di questo operatore di iniziare l'attività in Italia dal 1° gennaio 2001 possono rappresentare una interessante opportunità per associati o intere catene della Distribuzione Organizzata. La Leclerc infatti punta sull'unione di distributori indipendenti che sottoscrivano un disegno strategico comune e seguano comuni politiche di servizio al consumatore ed al mercato. Il modello Leclerc è cresciuto nel tempo generando di volta in volta operatori che da semplici dipendenti di un supermercato o di un ipermercato, avessero l'ambizione di diventarne i titolari e quindi di far parte del notevole gruppo di franchisee della Leclerc.

**L'arrivo della Leclerc
e le opportunità
per la Distribuzione
Organizzata**

La Leclerc è la dodicesima catena distributiva al Mondo, la terza in Francia e la settima in Europa; nel 1998 ha fatturato 27 miliardi di US\$ operando in Francia, suo mercato naturale, Spagna, Polonia e Portogallo. Le prossime espansioni avverranno in Italia e Slovenia. In totale la Leclerc ha 501 negozi – 358 ipermercati e 143 supermercati – a cui si aggiungono negozi specialisti di materiale elettrico, vestiario, mobili, attrezzature per giardino, musica e video, profumi, farmacie, scarpe, agenzie di viaggio e servizi di catering. La Société d'Importation Pétrolière Leclerc, inoltre, gestisce stazioni di servizio di carburanti. Intervistato se temesse l'arrivo della Wal-Mart in Francia, Michel Edouard Leclerc, copresidente della Leclerc, ha dichiarato di non temerli in quanto la loro politica di "dare ogni giorno prezzi bassi" è stata seguita dal suo gruppo sin dall'inizio delle attività, circa 50 anni fa.

La Leclerc vuole stabilire una alleanza di distributori indipendenti su scala europea per far fronte alle grandi catene internazionali facendo leva sull'adattabilità alle attese dei consumatori e sulle maggiori capacità di risposta alle richieste del mercato che una organizzazione di indipendenti altamente motivati è capace di dare in tempi brevi. In base a queste premesse pensiamo che la Leclerc si muoverà trasversalmente fra le catene della Distribuzione Organizzata cooptandone gli operatori più sensibili ad un discorso nuovo ed innovativo per il mercato italiano; l'inizio avverrà, secondo logica, fra gli associati alla Selex sia in quanto sono già in possesso di un modello distributivo simile a quello elaborato dalla Leclerc, il grande supermercato integrato "Famila", sia perché Leclerc e Selex fanno da tempo parte della EMD – European Marketing and Distribution – supercentrale che opera a livello europeo.

Uno degli aspetti più problematici della crescita della Grande Distribuzione e della Distribuzione Organizzata riguarda le vendite sottocosto: manca in Europa una chiara definizione del significato di "costo" in quanto il conto economico della distribuzione moderna è molto variato e vi compaiono non solo costo del venduto e sconti, ma anche contributi promozionali, budget di investimento gestiti direttamente dai distributori indipendentemente dai volumi venduti,

**Le regole
sul sottocosto**

remunerazioni per l'apertura di nuovi punti di vendita o per l'inserimento di un prodotto in assortimento, premi di fine esercizio; queste ed altre voci del conto economico contribuiscono a rendere difficile la determinazione del valore del venduto e quindi del momento in cui si sia scesi "sotto il costo". Ne consegue che le grandi catene possono vendere sotto costo una serie di articoli con l'obiettivo di attirare nuovi consumatori nei punti di vendita (generare traffico) e recuperare i costi sostenuti con i prodotti non in promozione che inevitabilmente saranno acquistati in tali occasioni, tecnica che la distribuzione minore non può adottare in quanto manca della necessaria ampiezza degli assortimenti. Anche in Italia il problema del sottocosto si fa sentire e sono in corso iniziative legislative per tentare una soluzione a questo problema.

NUOVE INIZIATIVE NEL NON-FOOD: LA DISTRIBUZIONE SELETTIVA SPECIALIZZATA

Anche la distribuzione selettiva specializzata, che opera principalmente nella profumeria e nei settori dei prodotti per l'igiene della persona e per la pulizia della casa, sta espandendosi nel mercato italiano che ha scoperto da alcuni anni ed in cui pensa potrà ottenere notevoli performance in futuro. Le principali catene internazionali sono ormai presenti da tempo e rappresentano la "Grande Distribuzione" della profumeria e dei prodotti di igiene casa e persona: Douglas, Sephora, Aqua, Schlecker e DM Drogerie Markt hanno ormai superato in totale i 200 punti di vendita, concentrandosi in Italia Settentrionale e di qui pilotando l'espansione verso l'Italia Centrale e Meridionale, analogamente a quanto a suo tempo avvenuto per la distribuzione alimentare e dei beni di consumo. Il commercio tradizionale sta reagendo e le principali profumerie si uniscono in gruppi che hanno finalità strategiche e promozionali ed offrono nuovi servizi alle aziende fornitrici. Si stanno così formando catene locali indipendenti che potranno avere un interessante sviluppo: Camurati in Piemonte, Ethos a livello nazionale, Arcobaleno in Centro Italia sono i primi esempi di questa nuova forma distributiva che, per il momento, rappresenta meno di cento punti di vendita che però, se rapportati all'universo della profumeria, hanno notevole rilevanza. La catena piemontese Boidi è stata di recente ceduta alla Sephora, oggi la maggior catena specializzata in profumeria presente in Italia ove opera con i marchi Sephora, Boidi e Laguna.

La validità della distribuzione selettiva specializzata in profumeria e la sua funzione verso il consumatore sono state riconosciute dalla Comunità Europea per cui oggi per le case della grande profumeria internazionale è possibile disporre di una distribuzione in grado di dare un elevato contenuto di servizio ai prodotti. Si tratta di prodotti non di primaria utilità e di limitata rotazione per cui è indispensabile la disponibilità in punti di vendita che diano un elevato contenuto di servizio ed operino con margini più elevati di quelli del settore alimentare.

Questo discorso è valido per tutte le merceologie in cui sia necessario un contenuto di servizio strettamente correlato alla presenza nel punto di vendita di personale addetto all'assistenza al cliente. In questo genere di distribuzione i punti di vendita si distinguono per il numero di marche presenti e per il numero di referenze (prodotti della linea) trattate per ciascuna marca. Nella matrice si evidenziano i posizionamenti delle seguenti tipologie distributive specializzate:

- "Grande superficie specializzata orientata allo sconto", con un limitato numero di marche e di referenze per marca, che punta sulla rotazione dei prodotti e lavora con margini ridotti,
- "Grande superficie specializzata orientata al servizio", con un elevato numero di marche e di referenze per marca, che in caso operi con margini ridotti si evolve in un "Full line discount store",
- "Category killer", con un numero di marche molto elevato ed un assortimento focalizzato sui prodotti ad elevata rotazione, che opera con margini ridotti,
- "Grande specialista di nicchia" da cui è possibile trovare tutto l'assortimento di tutte le marche, con continua dimostrazione dei prodotti: questa struttura necessita di margini elevati in quanto sostiene notevoli costi per poter garantire al consumatore il livello di servizio più elevato.

Fig. 2 – Le nuove tipologie distributive



Una notevole evoluzione del modello distributivo si avrà nel momento in cui saranno riorganizzate le reti di distribuzione di carburanti in Italia. Rispetto agli altri Paesi Europei l'Italia, infatti, ha un numero di distributori superiore alle necessità: questa situazione, che contribuisce ad aumentare il livello di servizio all'utenza, rendendo il carburante disponibile presso l'abitazione dell'automobilista, pesa però notevolmente sul costo di distribuzione delle benzine che è in Italia superiore alle medie europee. Le compagnie petrolifere stanno studiando una riorganizzazione delle reti che comporterà inevitabilmente la chiusura degli impianti meno efficienti.

Le novità in arrivo nella distribuzione italiana: il "convenience store"

Tab. 6 – Punti vendita di carburante

Distribuzione carburanti	Numero punti di vendita	Erogato medio (000 litri)	Impianti ogni 100 km
Italia	27.100	1.274	7,2
Francia	17.500	2.311	1,6
Germania	17.100	2.887	6,0
Regno Unito	14.800	2.486	3,4

Fonte: Unione Petrolifera

A questa riorganizzazione corrisponderà un miglior utilizzo delle stazioni di servizio residue che potranno essere trasformate in strutture commerciali aperte con vendita di prodotti anche alimentari; la legge n. 496 del 29 dicembre 1999 rende possibile integrare con un piccolo negozio di vicinato il distributore di carburanti che ne abbia le caratteristiche di igiene richieste dalle norme. Arriveranno così nell'arco di alcuni anni anche in Italia punti di vendita "convenience store" che, essendo legati a strutture per la distribuzione di carburanti, potranno essere presidiati e quindi rimanere aperti anche in orari in cui la distribuzione alimentare è chiusa. A questo proposito l'Autorità Antitrust italiana ha chiesto che vengano migliorate le norme per consentire anche alla Grande Distribuzione ed alla Distribuzione Organizzata di entrare nel settore similmente a quanto è avvenuto in altri Paesi europei in cui l'ingresso del commercio moderno ha consentito una rapida e notevole innovazione dell'intero comparto.

I nuovi concetti di punto di vendita

Sono in arrivo dalla Francia nuovi concetti di punto di vendita funzionali a garantire il miglior servizio al consumatore e ad agevolarne gli acquisti. Carrefour, a trent'anni di distanza dalla prima apertura di un ipermercato, sta riorganizzando gli assortimenti ed introducendo un metodo espositivo che definisce "MagAli". Secondo questa concezione i prodotti saranno disposti in funzione della loro collocazione nell'abitazione del cliente: cantina, ripostiglio, frigorifero, congelatore, bagno, ecc. La disposizione "MagAli" integra la struttura dell'assortimento per categorie complementari e dispone nello stesso reparto tutti gli articoli: ad esempio in un unico modulo espositivo tutti i prodotti relativi all'infanzia, pannolini, alimentazione, puericultura, ecc.

In generale gli esercizi commerciali ampliano l'offerta di servizi e propongono banca, assicurazioni, *tour operator*, prodotti parafarmaceutici, cure estetiche ed anche autolavaggio e servizi di tintoria e di sviluppo delle fotografie in tempi ridotti.

Il *drive-in* è arrivato anche nella distribuzione alimentare: Auchan sta sperimentando un punto di vendita in cui si vendono 100 prodotti fissi e 20 prodotti stagionali; in questo punto di vendita il cliente entra con l'auto e senza doverne scendere compie tutta l'operazione di acquisto, sino al pagamento con la carta di credito.

Il *franchising* è ormai diffuso in tutte le strutture di servizio: Flunch, la catena di ristoranti che fa capo alla Auchan e che ha già aperto otto ristoranti in Italia, uscirà dai centri commerciali, in cui è stato sinora confinato, per entrare nei centri storici. Insieme con Flunch si prevede dal 2001 l'arrivo in Italia di una nuova catena, sempre legata al Gruppo Auchan, che serve solo piatti a base di pesce, già operante in Francia con insegna "Amarine".

Il commercio elettronico: luglio 2000 iniziano gli "anni on-line"

Con il mese di luglio 2000 la Rinascente-Auchan, grazie ad un accordo con la Ciao-Web, debutterà nel commercio elettronico con un grande magazzino virtuale che inizialmente venderà solo prodotti non food (casalinghi ed accessori).

L'*e-commerce* è già diffuso in altri mercati: nel Regno Unito la Tesco, utilizzando come base logistica la sua rete di vendita, realizza vendite per 10 miliardi di lire ogni settimana. Queste vendite non cannibalizzano le normali vendite dei negozi Tesco in quanto la gran parte dei clienti viene sottratta alla concorrenza. Il cliente paga per il servizio 5 sterline, pari a circa 15.000 lire, che non ne compensano il costo che parzialmente, ma la Tesco è ugualmente soddisfatta dell'andamento dell'*e-commerce* in quanto l'ordine medio (300.000 lire) è decisamente superiore allo scontrino dei suoi supermercati.

In Europa ed in Italia si discute sull'organizzazione da dare all'*e-retailing*: alcuni ritengono indispensabile creare una struttura apposita, dedicata a questa attività, altri sostengono opportuno utilizzare i punti di vendita come base di servizio alla clientela, con notevoli risparmi nei costi (è il caso di Tesco). La Coop Italia ha allo studio l'ingresso nel commercio elettronico e pensa di iniziare da luglio 2000 con un test in alcune città. Anche il Gruppo Lombardini ha annunciato l'inizio delle vendite per via elettronica con un test nella città di Milano.

Lo sviluppo della distribuzione moderna è frenato dal blocco per le nuove iniziative previsto nella riforma “Bersani” e dal fatto che le direttive e gli strumenti urbanistici previsti dalla riforma tardano ad essere realizzate. Ne risulta distorta la dinamica competitiva che limita l’azione delle aziende distributive alle iniziative già in corso al momento di entrata in vigore della riforma stessa e rallenta o ferma nuovi progetti. Per reagire a questa situazione le maggiori catene tentano lo shopping di altre catene inferiori ed hanno avviato una vera campagna acquisti: il Gruppo Gs ed il Conad hanno puntato sulla Sicilia, la Rinascente-Auchan sul Centro Italia, Selex sta consolidandosi in Triveneto ed in Piemonte.

Lo sviluppo della distribuzione moderna in Italia è frenato

L’ANDAMENTO DEI CONSUMI IN ITALIA

Gli anni Novanta sono stati caratterizzati da un andamento alterno dei consumi alimentari e dei beni di largo consumo: gli italiani hanno distratto notevoli importi che sono andati a coprire le spese per i telefoni portatili, i viaggi esotici, i vestiti trendy, le serate al ristorante ed al cinema, l’assicurazione vita, il mutuo della casa. Anche in Italia si è confermata la tendenza, generalizzata nei Paesi occidentali, di spostare consistenti quote di reddito dai consumi di prodotti alimentari e di beni di largo consumo verso nuove aree di consumo. La sensazione è che anche in Italia il mercato alimentare sia sostanzialmente saturo ed abbia poche possibilità di ulteriori crescite. La competizione fra le imprese si è così spostata dall’acquisizione di nuove aree alla sostituzione con i propri prodotti di prodotti concorrenti, in pratica a “rubare spazio ad altri prodotti simili”. Di questa situazione soffrono maggiormente le piccole e medie imprese alimentari, che non hanno quote di mercato o prodotti tali da rappresentare una necessità per la distribuzione moderna.

Nel 1999 la spesa degli italiani ha superato i 200 mila miliardi di lire, con un aumento dell’1% rispetto all’anno precedente (*Fonte ACNielsen*), il trend positivo dovrebbe continuare anche nel 2000. Si è comunque lontani dai livelli di spesa dei primi anni Novanta: considerando un livello di consumi pari a 100 nel 1990, il 1999 vale 97 contro il 96,1 del 1998. I produttori hanno contenuto l’aumento dei listini nello 0,8%, al di sotto del tasso di inflazione, in linea con il 1998; per il 2000 si prevede un rialzo dei listini dell’1,3% e continuerà la tendenza ad una crescita contenuta sia della domanda di consumo che dei prezzi. Il mix dei prodotti consumati è cambiato e molti operatori hanno modificato l’offerta adattandola al nuovo trend di consumo: è aumentata la richiesta di prodotti ad elevato contenuto salutistico e biologici, stimolata sia dalla maggior cultura di questi prodotti nei consumatori, sia dagli scandali alimentari che hanno caratterizzato il mercato anche nel 1999.

Il giro di affari della Grande Distribuzione ha avuto una crescita del 9,1% a cui non hanno contribuito che in minima parte gli aumenti dei listini, per cui i prezzi dei prodotti sono rimasti praticamente invariati. La Distribuzione Organizzata ha puntato su un ribasso dei listini e, dopo molti mesi di difficoltà, ha rilanciato le vendite alimentari ottenendo un incremento del 4,9% rispetto al 1998. Il settore dell’hard discount ha subito una flessione marcata delle vendite alimentari (-8,4%) che ha trascinato la caduta del fatturato (-9%). Le vendite nei negozi tradizionali hanno subito una marcata flessione (-6,7%).

L’incremento della durata media della vita umana ha aumentato l’incidenza degli ultrasessantacinquenni sulla popolazione: questa classe di età, che attualmente rappresenta il 12,5% della popolazione totale considerata salirà al 18,7% nel 2025 (*Fonte: Sodexho Italia*). Il fenomeno interessa direttamente la distribuzione commerciale che deve attrezzarsi e strutturare l’offerta in funzione di una nuova categoria di utenza che, stando ai dati disponibili, tende a diminuire gli acquisti e comunque a consumare in modo diverso da quanto non abbia fatto in passato. Secondo il Centro Studi Confcommercio la spesa mensile delle famiglie ultrasessantacinquenni subisce una diminuzione del 44% nel totale, del 31% per i prodotti alimentari e del 44% per i non alimentari.

I “nuovi consumatori”: gli anziani

Tab. 7 – I consumi degli anziani

Consumi in Italia	Media nazionale	Famiglie		
		< 65 anni	> 65 anni	Diff. %
Alimentari	781.536	840.989	577.923	-31
Non alimentari	3.239.416	3.628.080	1.908.329	-47
Totale per famiglia	4.020.952	4.469.069	2.486.252	-44

Fonte: Centro Studi Confcommercio

Il commercio deve quindi aggiornare le proprie strutture ed organizzarsi per far fronte ad un calo generale della spesa, anche alimentare, conseguente a questo nuovo assetto della popolazione. Il fenomeno è già stato studiato negli anni passati in Francia ed è attualmente oggetto di analisi in Italia e comporterà un nuovo modo di “fare commercio”. La Provincia di Torino nel 1999 ha fatto realizzare studi per un nuovo modello commerciale che consenta di servire la popolazione anche nella sua fase di invecchiamento con l’obiettivo, in particolare, di evitare la desertificazione delle aree di difficile accessibilità. In questo senso è stato presentato un nuovo modello di negozio (*Codex, MKTG, Mercati srl*) che integra l’assortimento di prodotti alimentari e beni di consumo con tutti i servizi di cui la popolazione anziana ha necessità: bancomat, totem per il rilascio di certificati, punto di raccolta dei documenti sanitari, ecc.

I NUMERI DELLA DISTRIBUZIONE MODERNA ITALIANA

Nelle due tabelle che completano questa analisi del commercio moderno alimentare compaiono i dati relativi alla distribuzione moderna italiana:

- Grande Distribuzione
- Dettaglio Organizzato

Per ogni catena di rilevanza nazionale sono elencati:

Iper Grandi	ipermercati secondo la classificazione adottata dalla IRI Infoscan
Iper Altri	ipermercati di dimensioni inferiori ai precedenti, classificabili come tali in base alle definizioni europee e regionali
Super	supermercati con superficie da 400 a 2.499 m ²
Piccoli super & superette	punti di vendita a libero servizio sino a 400 m ²
Altri	punti di vendita tradizionali e di vicinanza
Discount	punti di vendita classificabili come discount
Cash&carries	punti di servizio all’ingrosso, caratterizzati dal pagamento all’uscita dal punto di vendita stesso
Cifra di affari	stima della cifra di affari al consumo della catena

9 – LE TENDENZE DEL SETTORE DISTRIBUTIVO - La distribuzione italiana tra spinte competitive e processi di innovazione

Tab. 8 – Distribuzione alimentare moderna

	Punti di vendita commercio moderno								Cifra di affari (stima)		
	Iper		Piccoli super & superette		Totale libero servizio	Altri Discount		Totale	Cash & carries	%	miliardi di lire
	Grandi (IRI)	Altri	Super	superette		Altri	Discount				
Grande Distribuzione											
Carrefour Italia	6	-	-	-	6	-	-	6	-	0,8	910
Coop Italia	37	37	599	-	673	85	-	758	-	13,2	16.000
Di. Tex. Al.	17	10	6	-	33	-	-	33	-	1,3	1.600
Esselunga	-	24	56	-	80	-	67	147	-	2,3	2.800
Finiper	15	2	-	-	17	-	-	17	-	2,2	2.600
Gruppo Gs	41	-	360	446	847	-	-	847	-	7,0	8.489
Gruppo PAM	13	3	115	-	131	-	230	361	-	3,3	3.960
Lidl Italia	-	-	-	-	-	-	173	173	-	0,7	883
Metro Italia	-	-	-	-	-	-	-	-	28	1,8	2.150
Penny Market	-	-	-	-	-	-	67	67	-	0,5	600
Rinascente Auchan	18	58	217	-	293	-	-	293	-	8,6	10.342
Totale Gd	147	134	1.353	446	2.080	85	537	2.702	28	41,7	50.334
Dettaglio Organizzato											
Al Gro	-	-	33	-	33	-	-	33	1	0,3	390
Billa Italia	-	1	51	-	52	124	-	176	2	0,6	780
C3	5	13	184	389	591	45	67	703	24	3,6	4.400
Conad	4	13	944	1.1	2.061	688	197	2.946	12	8,2	9.881
Conit Coop	-	-	20	133	153	332	-	485	2	0,2	260
Crai	2	10	381	812	1.205	3.402	211	4.818	4	1,7	2.000
Gruppo Lombardini	2	1	124	230	357	217	163	737	14	1,9	2.300
Il Gigante	6	-	10	-	16	5	-	21	-	0,8	907
Indipendenti	-	12	118	64	194	32	476	702	2	1,3	1.560
Interdis	2	20	590	15	627	249	261	1.137	5	6,8	8.200
Itm Italia	-	-	12	-	12	-	-	12	-	0,1	130
M.d.o.	2	7	465	40	514	810	176	1.500	76	6,7	8.150
Selex	9	26	479	15	529	772	12	1.313	49	6,5	7.800
Sigma	-	2	300	572	874	1.509	97	2.48	8	2,9	3.450
Sintesi	2	22	318	852	1.194	974	83	2.251	11	4,3	5.190
Sisa	-	3	450	226	679	150	45	874	-	4,6	5.500
Standa	19	10	202	-	231	-	-	231	-	2,0	2.400
Sun	1	33	164	-	198	10	67	275	-	3,6	4.350
Unvo	-	3	71	665	739	86	23	848	23	2,3	2.800
Totale Do	54	176	4.916	5.113	10.259	9.405	1.878	21.542	233	58,3	70.448
Riepilogo											
Totale Gd	147	134	1.353	446	2.080	85	537	2.702	28	41,7	50.334
Totale Do	54	176	4.916	5.113	10.259	9.405	1.878	21.542	233	58,3	70.448
Totali	201	310	6.269	5.559	12.339	9.49	2.415	24.244	261	100,0	120.782

Fonte: elaborazione Mercati srl su dati Iri Infoscan e altre fonti

2. L'IMPATTO REGIONALE

I fenomeni che hanno caratterizzato nell'ultimo anno il mercato internazionale e nazionale, l'arrivo della Wal-Mart in Europa e la conseguente reazione delle principali catene continentali, l'evoluzione dei consumi verso forme di spesa differenti dalle tradizionali, hanno dirette conseguenze sullo scenario della distribuzione commerciale in Piemonte. Il Piemonte era rimasto per due anni in fase di stabilizzazione, dopo la crescita del numero di ipermercati registratasi sino al 1996 e l'espansione del modello distributivo di vicinato "dixdi" nella maggior parte delle province. Il secondo semestre 1999 ed il primo trimestre 2000 segnano una inversione di tendenza: si verificano alcuni fenomeni di importanza non solo regionale che fanno presagire un nuovo cambiamento di questo scenario.

I FATTI SALIENTI: LA DISTRIBUZIONE ALIMENTARE E DEI BENI DI CONSUMO

La notizia che la Wal-Mart ha interesse al mercato italiano ed ha intenzione di aprire un centro di distribuzione di oltre 25.000 m² nel piacentino può aver determinato movimento anche nella distribuzione alimentare piemontese i cui principali mercati si troverebbero a limitata distanza dalla grande struttura americana. Sono molti i fatti salienti che hanno interessato, o stanno interessando il Mondo distributivo regionale, ne elenchiamo i principali.

- La DIMAR, maggior operatore della Distribuzione Organizzata in provincia di Cuneo, associato al Gruppo Selex, ha acquisito la ALPI di San Defendente Cervasca (Cn), in precedenza associato al gruppo Végé (ora Interdis) e formato una organizzazione distributiva con una massa critica potenziale superiore a 700 miliardi di lire ed una presenza capillare in provincia. All'acquisizione della ALPI ha fatto seguito un rinnovo del management che autorizza a prevedere che questa catena, rinforzatasi e con maggiori capacità gestionali, potrà uscire dalla provincia di Cuneo per espandersi nelle altre province piemontesi e della Liguria occidentale.
- La Leclerc ha aperto un ufficio a Cuneo, ne abbiamo parlato ampiamente nell'analisi dello scenario italiano e la scelta di questa collocazione può essere dovuta sia ad un fattore di vicinanza con la centrale Lecasud (Aix-en-Provence) a cui è stata a suo tempo delegata l'espansione del Gruppo in Italia, sia ad uno specifico interesse della catena francese per questa importante provincia dalla quale poter iniziare una espansione lenta e graduale in tutto il territorio nazionale. Delle due ipotesi la prima sembra la più logica, Cuneo è infatti troppo lontana dal grande mercato dei beni di consumo italiano per pensare ad una "Centrale Leclerc Italia" collocata in questa città; l'ufficio di Cuneo potrebbe rappresentare la prima centrale territoriale italiana, con competenza sul Nord-Ovest o anche sul "Rhône-Alpes" ed essere nel tempo seguita da altre strutture simili nelle altre aree italiane.
- La Carrefour, acquisita la Promodés, opera in Regione con una grande molteplicità di insegne – Continente, Mega, "dixdi", SuperSconto, Gs Supermercati – ed ha in corso una revisione dell'insegna SuperSconto che dovrà confluire nella più efficace "dixdi". Qualora la Carrefour riuscisse nell'acquisizione della Di.Tex.Al. – Bennetmarket – la sua presenza in Piemonte aumenterebbe di altri 8 ipermercati che consentirebbero di essere dominante in Regione.
- Il Conad, che opera in Regione attraverso la Nordiconad, ha manifestato l'intenzione di aprire un nuovo ipermercato nella zona di Alba che, considerato il bacino di utenza, diventerebbe una delle aree più "calde" per presenza di distribuzione moderna.
- La Rinascente-Auchan, trasformate in Auchan le maggiori Città Mercato, sta modificando in grande centro commerciale l'ipermercato di Corso Romania a Torino, con inserimento di una importante Upim ed ampliamento del Fluch. Sono inoltre previsti arrivi di altre strutture collegate alla grande catena francese nell'area del brico – fai da te "Le Roy Merlin" e del *category killer* sportivo "Décathlon".
- Una interessante iniziativa che vede coinvolte la Upim (Gruppo Rinascente), la Unes Supermercati (Gruppo Sun) e vari operatori del *franchising* del tessile, abbigliamento, calzature ed ottica è il Centro Commerciale

di vicinato di Alba, nella centrale Via Maestra. Questo centro può essere un modo per vivacizzare le vie principali delle piccole città portando un nuovo commercio di qualità.

- La M.D.O. – Moderna Distribuzione Organizzata – che opera in Piemonte attraverso la Viale Distribuzione di Villanova Monferrato (Al) sta potenziando le proprie strutture e dandosi un nuovo assetto strategico per reggere ai futuri attacchi delle grandi catene, in particolare sembra che la recente cessione alla Di.Tex.Al. del punto di vendita di grandi dimensioni di Villanova Monferrato (già Viale Distribuzione) sia un segnale di concentrazione della catena su strutture omogenee di dimensioni medie e medio-piccole.
- Anche il CRAI è in fase di riorganizzazione.
- L'Esselunga è comparsa da tempo in Piemonte ed ora conta su un ipermercato di 3.000 m² in provincia di Biella ed inoltre di due supermercati ad Alessandria e Biella. Questa catena è uscita dalla joint venture con la tedesca Rewe (Pennymarket).
- La Rewe tedesca, che ha chiuso l'esperienza distributiva con la Esselunga, si trova ora a controllare direttamente la catena di soft discount Pennymarket.

L'EVOLUZIONE IN REGIONE DELLA DISTRIBUZIONE NON FOOD: IL FACTORY OUTLET

L'indirizzo di sviluppo, per gli anni 2000, della Grande Distribuzione, intesa sia come grandi superfici di vendita sia come grandi realizzazioni commerciali, è certamente nell'area del non food. Il punto di partenza di questa nuova fase può essere individuato, in Piemonte, nella inaugurazione del primo vero *factory outlet* italiano a Serravalle Scrivia (7 settembre 2000). L'innovazione è rilevante: una nuova formula, nuovi settori merceologici, una grande dimensione, una capacità di attrazione anche di tipo turistico. Si tratta di una struttura di 45mila mq, un costo di circa 200 miliardi, 180 punti vendita più alcuni di ristorazione, banca, ufficio turistico e oltre 3mila posti auto. I punti vendita sono gestiti da grandi marche e firme dell'abbigliamento, calzature, accessori e biancheria per la casa che vendono capi della collezione dell'anno precedente, difettati, campionari, con sconti intorno alla metà prezzo. La localizzazione è baricentrica, in senso autostradale, rispetto alle capitali del vecchio triangolo industriale (40 minuti da Genova e dalla riviera ligure, 50 da Milano, 90 da Torino): si tratta di una nuova calamita (come i grandi centri commerciali) posta sul territorio e capace di indirizzare e riorientare ingenti flussi di persone e di merci. L'occupazione diretta generata è stimata in circa 1.000 unità complessivamente. Inoltre, vicino all'outlet è prevista la realizzazione della "Città del Ciclismo", con il "Museo della Bicicletta", un centro di medicina sportiva, una palestra e un velodromo: il tutto nella terra di Coppi e Girardengo. Se questa iniziativa vale come indicazione del nuovo indirizzo di sviluppo della Grande Distribuzione non food, l'attività commerciale sembra legare sempre più le sue possibilità di successo alla crescita delle attività turistiche piuttosto che a quelle direttamente produttive (artigianato e industria): sembra prenderne atto anche la Regione Piemonte nella recente redistribuzione delle deleghe degli assessorati. Si può ritenere, in altri termini, che tale realizzazione (anche per l'impatto dimensionale e simbolico dell'innovazione) avvii una nuova fase di espansione della Grande Distribuzione e del commercio moderno nel comparto non alimentare, così come l'inaugurazione del centro commerciale LeGru (dicembre 1993) aveva avviato, in Piemonte, la fase di sviluppo che ha portato (negli anni '90 fino alla riforma Bersani) i grandi gruppi distributivi (stranieri, in particolare francesi) ad assumere il controllo della distribuzione alimentare.

Anche in provincia di Vercelli, a Santhià, è in fase di studio l'apertura di un *factory outlet* di 15.000 m²: questa struttura che venderebbe capi di abbigliamento fine serie ed altri prodotti non food con sconti molto levati (40-50%) è contestata dalle associazioni di categoria del commercio che vi ravvisano un pericoloso concorrente.

Il *factory outlet* sarà un temibile concorrente per il commercio tradizionale non food di piccole dimensioni in quanto il limitato riacquisto di questo genere di prodotti, a bassa rotazione, ne amplia notevolmente la zona di attrazione. In particolare la struttura del *factory outlet* lo fa rientrare nella attività ludico-commerciale e quindi per il consumatore lo lega oltre che alle necessità di prodotto, anche alle iniziative di tempo libero.

LA DISTRIBUZIONE NON FOOD PER LE PRINCIPALI CATEGORIE MERCEOLOGICHE

Non solo la distribuzione alimentare è in grande movimento, anche il non food deve adeguarsi alle richieste di consumatori sempre più esigenti e prepararsi a far fronte a battaglie su prezzi e servizi dovute alla maggior aggressività degli ipermercati ed alla presenza in Regione di importanti *category killer*.

- La Trony, *category killer* dell'elettrodomestico, sta aprendo nuovi punti di vendita nelle periferie delle principali città piemontesi.
- Stanno proliferando i negozi di accessori per telefonia portatile, legati a catene che fanno parte dei *network* telefonici.
- Nascono nuove organizzazioni in *franchising* che abbinano il commercio specialistico ad attività tipicamente artigiane (idraulica e accessori per bagno, impiantistica e materiale elettrico).
- Nel settore della profumeria, sia di alta gamma che di base, sono comparse importanti catene internazionali che stanno assumendo il controllo di questo mercato: ad AQUA e DOUGLAS, presenti con punti di vendita importanti di centro città si è recentemente affiancata la SEPHORA, prima non presente in Regione, che ha assorbito le 20 profumerie della Boidi, catena locale di medio-alto livello.
- La Camurati, altra catena locale, sta potenziando le proprie strutture e prepara il raddoppio del punto di vendita di San Mauro, da 350 a 700 m²; questa catena, per quanto di limitate dimensioni, è importante a livello internazionale in quanto un suo punto di vendita, in Piazza Adriano a Torino, che fattura oltre 13 miliardi di lire, è la quinta profumeria per importanza in Europa e la maggiore in Italia. Il modello della Camurati è quello del "*full line discount store*".

La tendenza della distribuzione *non food* è di aggregarsi per insegna, con affiliazioni o *franchising*, per ottenere una elevata visibilità nel territorio. Il numero delle principali unità commerciali organizzate del *non food*, per categoria merceologica, è riportato in tab. 9.

Tab. 9 – La Distribuzione Organizzata non food in Piemonte

Categoria	Punti di vendita
Abbigliamento infanzia	17
Abbigliamento, pelletteria, scarpe	93
Articoli di lusso, cancelleria	2
Autoaccessori	3
Bricolage, ferramenta, giardinaggio	10
Cancelleria	27
Cash & carry	2
Category killer	9
Elettrodomestici, hi-fi, computer	49
Grandi magazzini	40
Librerie, musica, entertainment	12
Mobili, arredamento, varie casa	56
Ottica	17
Provincia	
Alessandria	40
Asti	15
Biella	16
Cuneo	43
Novara	33
Torino	170
Verbania	12
Vercelli	8
Totale	337

La situazione della distribuzione non food è destinata ad evolversi con grande rapidità in tutte le province generando una nuova categoria di imprenditori del commercio.

LA CONCENTRAZIONE COMMERCIALE IN PIEMONTE

In Piemonte operano 45 ipermercati (secondo la definizione regionale) e 419 supermercati (secondo il censimento IRI Infoscan). Vi si trovano inoltre molti negozi di dimensioni inferiori ai 400 m² che sono in fase evolutiva verso il minimercato e la superette; il “dixdi”, che ha rappresentato la grande innovazione negli scorsi anni, si avvia ora verso la maturità ed è in fase evolutiva in quanto il Gruppo GS, assorbita la struttura del Gruppo G, sta facendo confluire nella catena i punti di vendita della SuperSconto che saranno trasformati da diretti a *franchising*. La situazione distributiva di super ed ipermercati è riassunta nelle seguenti tabelle in cui compaiono l'entità numerica dei punti di vendita e la concentrazione delle superfici per provincia, raffrontate alla presenza di abitanti.

Tab. 10 – La Grande Distribuzione premia il Piemonte Sud orientale

	Abitanti		Ipermercati		Supermercati	
	000	%	n.	% mq	n.	% mq
Alessandria	430,5	10,0	8	12,6	61	12,6
Asti	210,3	4,9	-	-	18	-
Biella	189,3	4,4	5	11,4	15	11,4
Cuneo	557,2	13,0	6	11,4	56	11,4
Novara	343,3	8,0	2	3,3	51	3,3
Torino	2.214,0	51,7	20	53,3	172	53,3
Verbano C.O.	160,7	3,7	2	3,3	21	3,3
Vercelli	180,5	4,2	2	4,7	25	4,7
Totale	4.285,8	100,0	45	100,0	419	100,0

Nelle singole province notiamo i seguenti valori di concentrazione della popolazione e delle superfici di vendita di super e di ipermercati:

- Alessandria concentra il 10% della popolazione ed oltre il 15% delle superfici di super e circa il 13% degli ipermercati, è quindi una provincia a concentrazione elevata,
- Asti con quasi il 5% della popolazione regionale non ha ipermercati e concentra meno del 4% delle superfici di supermercati,
- Biella, oltre 4% della popolazione, alta concentrazione di superfici di ipermercati (11,4%) e bassa di supermercati,
- Cuneo, 13% della popolazione ha una concentrazione normale di ipermercati (11,4%) e medio alta di superfici di supermercati (14,6%),
- Novara, 8% della popolazione, ha bassa concentrazione di ipermercati (3,3%) e alta di superfici di supermercati,
- Torino, 51,7% della popolazione concentra il 53,3% delle superfici degli ipermercati ed un basso livello nei supermercati superiori a 400 m² (37,9%), ma è da notare che un elevato numero di piccoli supermercati di vicinanza è concentrato nella città (dixdi ed altri),
- Verbania, 3,7% della popolazione, ha una limitata presenza normale di ipermercati (3,3%) ed una buona presenza di supermercati (5,8%),
- Vercelli, 4,2% della popolazione, concentra il 4,7% degli ipermercati ed il 6,5% dei supermercati.

Le province a maggior concentrazione sia di supermercati sia di ipermercati sono Alessandria e Vercelli.

L'involuzione del canale discount

Analogamente a quanto si verifica nel resto del Paese, anche nella regione Piemonte il discount è in fase involutiva. Alcune catene sono scomparse, altre notevolmente ridimensionate. Restano presenti due grandi catene internazionali, Lidl Italia legata alla tedesca Lidl & Schwartz e PennyMarket, catena di soft discount che appartiene alla tedesca Rewe, ed una italiana, per quanto controllata parzialmente dalla tedesca Tengelmann, la IN'S.

Tab. 11 – Il discount

Provincia	Lidl Italia	IN'S	PennyMarket
Alessandria	6	2	2
Asti	1	1	1
Biella	1	1	4
Cuneo	2	3	0
Novara	3	0	5
Torino	16	19	11
Verbania	1	1	4
Vercelli	2	1	2
Totale	32	28	29

Sono queste le catene che continueranno la propria espansione nel territorio come integratori della distribuzione moderna a libero servizio.

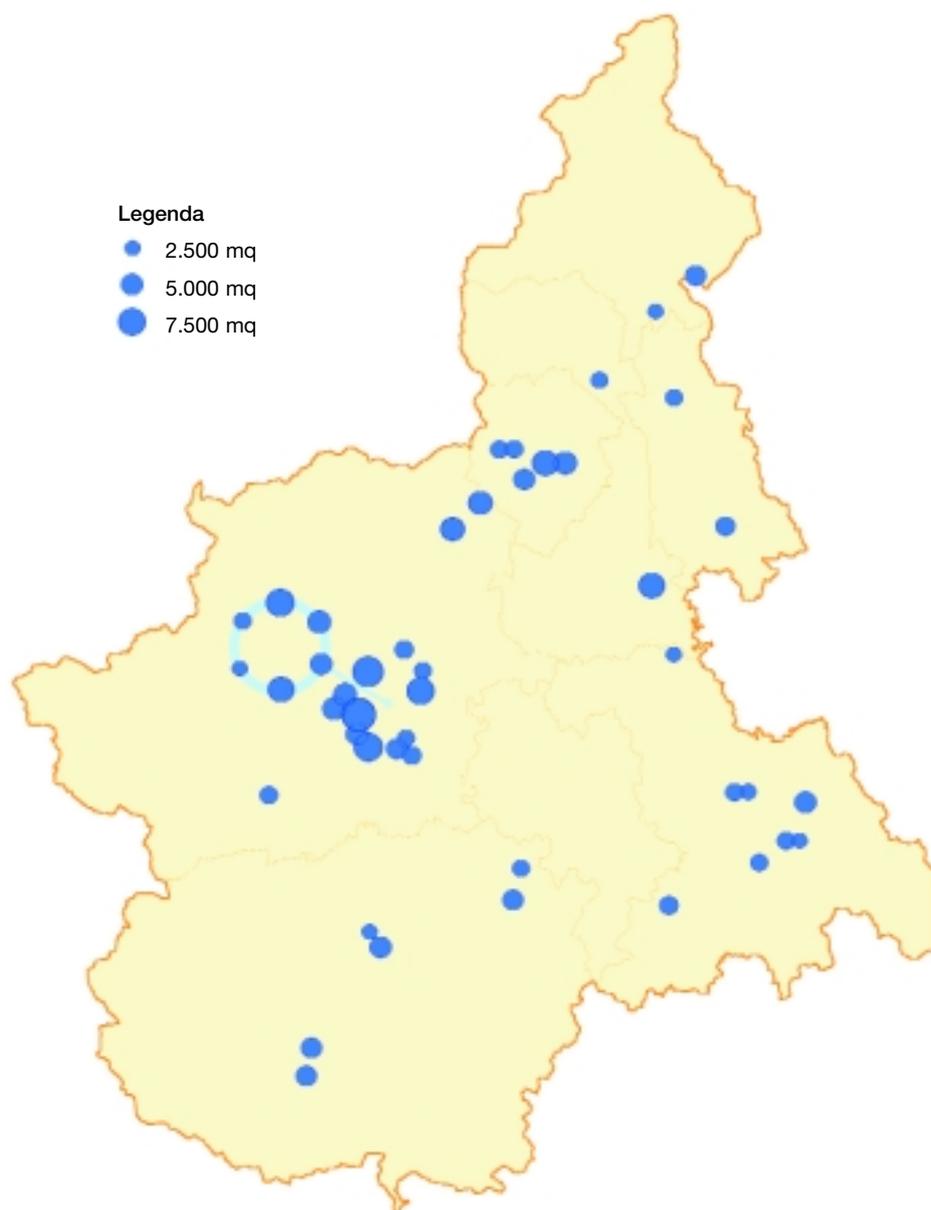
Le reazioni del commercio tradizionale: l'assetto occupazionale

Lo sviluppo del commercio moderno incide pesantemente sull'economia del commercio tradizionale che deve trovare una via per poter soddisfare meglio la propria clientela. Le associazioni di categoria dei commercianti e le istituzioni coinvolte (Province, Camere di Commercio) stanno elaborando progetti che consentano di salvaguardare almeno parte del dettaglio di vicinato e di evitare la desertificazione commerciale delle vie che ridurrebbe in modo difficilmente sopportabile il livello di servizio all'utenza, in particolare all'utenza anziana.

- La Camera di Commercio di Vercelli ha in corso un programma per l'identificazione e la promozione di parametri di qualità che affermino le capacità del dettaglio tradizionale e del piccolo artigianato alimentare.
- La Provincia di Torino ha fatto elaborare un modello commerciale di vicinato che consenta di dare un elevato servizio all'utenza anziana ed all'utenza decentrata. Si tratta di un negozio a servizio assistito che ha come motore l'assortimento di prodotti freschi e freschissimi provenienti principalmente dal territorio in cui il negozio stesso è collocato; il negozio integra servizi sia ai residenti sia all'utenza di passaggio per motivi familiari, professionali e turistici. Esso diventa così parte integrante del territorio sul quale insiste e si può proporre anche ad istituzioni locali (ASL, APT, Comuni, Banche, ecc.) come punto decentrato di servizio per la loro utenza.

L'assetto occupazionale del commercio subirà ulteriori variazioni: diminuiranno i titolari ma aumenteranno i salariati, confermando la tendenza a trasferire aderenti dalle associazioni di categoria ai sindacati dei lavoratori, già evidenziata negli ultimi anni.

Fig. 3 – Ipermercati e Supermercati in Piemonte, al 2000
Grandi superfici



Fonte: Mercati srl

Le catene che operano in Piemonte

In Piemonte operano tutte le principali catene di supermercati e di ipermercati nazionali. Le catene che concentrano il più elevato numero di supermercati sono:

- il Gruppo Gs con 103 punti di vendita con superficie media di 895 m²,
- la Selex con 71 punti di vendita con superficie media di 836 m²,
- la Coop Italia con 54 punti di vendita con superficie media di 1.222 m².

Queste tre catene concentrano oltre il 54% dei punti di vendita ed oltre il 56% delle superfici.

Nel segmento ipermercati la presenza maggiore è del Gruppo Gs con 16 punti di vendita per totali oltre 79.250 m² di superficie, seguito dalla Di.Tex.Al. con 8 punti di vendita.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Cambia il non food (IRES, 2001) e *Piccolo è innovativo* (Osservatorio Regionale del Commercio, 2001) sono i titoli di due recenti ricerche sul commercio in Piemonte. Indicano, sinteticamente, quanto sta accadendo nella distribuzione piemontese (e italiana) dopo la radicale revisione normativa della riforma Bersani. Il non food, da solo, è riuscito a saturare l'offerta commerciale di una grande superficie di vendita, l'Outlet di Serravalle Scrivia, il primo in Italia, inaugurato il 7 settembre 2000. Senza alcun traino di offerta alimentare, bensì utilizzando il fattore moda (una importante peculiarità italiana) come elemento di attrazione.

Per la verità stava già cambiando, il *non food*, prima di approdare alla grande dimensione. Alcuni produttori non food hanno utilizzato, attraverso il *franchising*, il saper vendere di tanti piccoli imprenditori commerciali e hanno sviluppato catene di negozi specializzati e creato, per questa via, uno sbocco commerciale e una prospettiva di sviluppo alla loro attività produttiva. Il modello è, ancora, una peculiare innovazione italiana: l'esperienza pionieristica di Benetton.

Vendere per Produrre (IRES 1998) è il titolo del precedente rapporto sulla distribuzione piemontese. Era riferito alle trasformazioni della distribuzione negli anni '90. Si era appurato che il cambiamento nel settore commerciale riguardava i rapporti di forza all'interno della filiera produzione/distribuzione/consumo, mutati a favore dei distributori e a scapito dei produttori. Ma il riferimento era alle trasformazioni nel comparto alimentare, dove la competizione è fra attori forti: industria di marca e GDO. La concentrazione della distribuzione food ha consentito, in altri termini, lo sviluppo delle marche private e commerciali. Queste rappresentano quote crescenti di controllo diretto della produzione da parte delle imprese e delle centrali della Grande Distribuzione Organizzata. Oltre che uno strumento di competizione e di condizionamento nei confronti della grande industria alimentare di marca.

Il percorso di trasformazione della distribuzione *food* negli anni '90 era partito dallo sviluppo e dal controllo delle grandi superfici di vendita (ipermercati e centri commerciali), per poi estendersi allo sviluppo e al controllo delle piccole superfici del commercio di vicinato attraverso la promozione, a mezzo franchising, di reti di piccoli supermercati sottocasa (che ha generato il successo, a Torino e in Piemonte, del fenomeno *díxdí*).

Il percorso di trasformazione della distribuzione non food sembra inverso, e forse per questo viene in evidenza più tardi, rispetto al concreto avvio del processo. Prima si sviluppano le catene di negozi come integrazione a valle con la distribuzione promossa da un numero consistente di produttori appartenenti a diversi comparti (in particolare del settore moda) e a diverse fasce di posizionamento di prezzo. Questa tendenza, negli anni '90, era rimasta nascosta dal dato di apparente tenuta del piccolo commercio tradizionale *non food*: ma il dettaglio autonomo era in declino già allora e la tenuta della piccola dimensione non aveva più nulla a che fare con la riproduzione di un modello distributivo tradizionale. Solo in un secondo tempo (dopo la riforma Bersani) entra in gioco la grande dimensione di vendita e il fattore di attrazione della concentrazione d'offerta, simbolicamente rappresentata in Piemonte dall'*Outlet* di Serravalle Scrivia.

Inverso il percorso anche rispetto al soggetto che innesca il cambiamento. Sono stati i distributori, nel *food*, a invadere il campo dei produttori fino ad assumere il controllo dell'intera filiera produzione/distribuzione/consumo. Sono viceversa i produttori, nel *non food*, a farsi distributori, a investire nel punto vendita come strumento di penetrazione e sviluppo del prodotto. Fino al punto in cui l'impresa viene riconosciuta più come insegna commerciale che come marchio di fabbrica.

C'è infine un ulteriore aspetto che induce a focalizzare l'attenzione (e la ricerca) sulle catene di negozi *non food*: si tratta dello strumento utilizzato per sviluppare aperture di negozi all'estero. Ovvero il primo esempio di internazionalizzazione distributiva di iniziativa italiana.

Ire scenari

→ NUOVI TERRITORI PER LO SVILUPPO

ire scenari

NUOVI TERRITORI PER LO SVILUPPO

Maurizio Maggi

I concetti di ambiente, di paesaggio e di territorio sono stati oggetto in questi anni di una intensa attività di riflessione e di rivisitazione teorica. Il concetto tradizionale, di ispirazione fordista, di territorio come semplice supporto delle attività economiche è stato superato a vantaggio del suo ruolo come potenziale produttore di ricchezza.

LE DOMANDE / GLI OBIETTIVI

Questo cambiamento di contesto è rilevante per comprendere quali obiettivi di crescita economica fondati sul territorio sia oggi ragionevole formulare e se esistano chance di sviluppo lungo vie non tradizionali come la *heritage industry* o i nuovi segmenti turistici emergenti.

Sono tre le parole chiave attorno alle quali ruotano gli interrogativi in questo campo: identità, competitività ed equilibrio.

È ipotizzabile una **competitività del territorio** (o dei territori) del Piemonte in questi nuovi mercati?

Questo interrogativo comporta a sua volta nuove e più specifiche domande. Quanti “territori” esistono in Piemonte? È opportuno parlare **di una identità regionale** o di **aree sub regionali**? **Quale equilibrio fra questi territori** (Torino compresa) è possibile ipotizzare? E quale assicura le maggior chance di sviluppo? Quale equilibrio se si allarga lo sguardo a livello macro-regionale?

1. TENDENZE E PROSPETTIVE

Un punto dal quale partire è l’analisi dei trend principali, delle grandi tendenze di fondo che possono essere rilevanti nel contesto dello sviluppo territoriale. La prima è **la globalizzazione**, un fenomeno rilevante in quanto **aumenta la competizione, anche territoriale**, riducendo gli ambiti istituzionali di concertazione tradizionali. Il fenomeno sembra mantenere effetti rilevanti anche per gli aspetti territoriali. Ad esempio la diminuzione tendenziale del periodo di permanenza turistica a fronte di un aumento delle permanenze totali sembra indicare una maggiore competitività (temporale, nel senso che la stagione si allunga fino a coincidere con tutto l’anno, ma certamente anche spaziale). Dal punto di vista della dislocazione delle imprese, la competitività territoriale può giocare un ruolo sia per attirare selettivamente nuovi insediamenti, sia per limitare i fenomeni di exit delle imprese esistenti.

La **demografia** prevede un calo delle nascite, l’invecchiamento medio della popolazione, la crescita dell’immigrazione. Sono tutti fenomeni rilevanti in quanto determineranno la misura della **disponibilità delle risorse umane**, fattore chiave per lo sviluppo territoriale. In particolari contesti poi, ad esempio in quello metropolitano, l’immigrazione può risultare decisiva nei confronti dell’**identità territoriale**. Anche le migrazioni interne, più difficili da prevedere, potranno avere un ruolo importante nel disegnare le opportunità e i rischi di sviluppo territoriale.

La secolare modifica del concetto di **patrimonio culturale**, un fenomeno iniziato alla fine dell’Ottocento e oggi particolarmente accelerato, rappresenta una terza importante tendenza di lungo periodo. Sinteticamente può essere definito come **un affrancamento progressivo della nozione di patrimonio dai concetti estetici e di un altrettanto progressivo allargamento a quelli sociali**: prima l’inclusione degli oggetti “popolari” nella

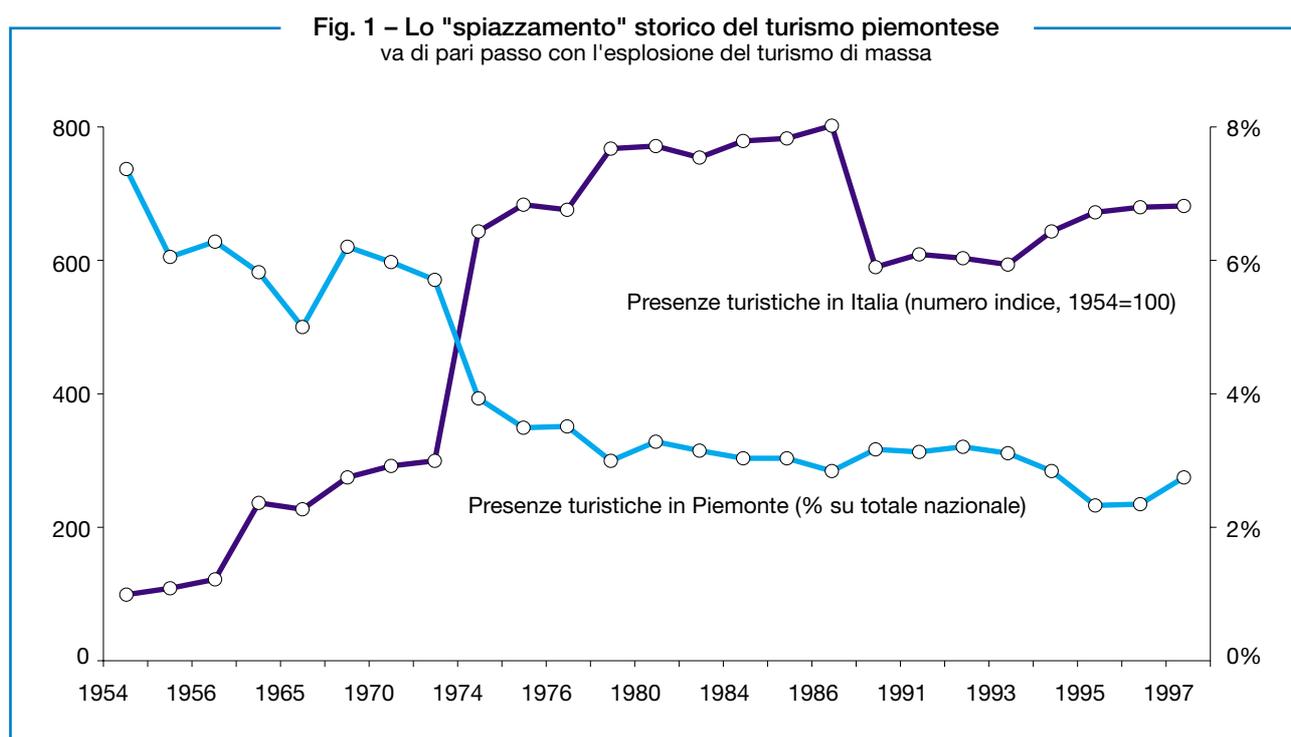
categoria dei reperti della museografia "alta", poi la considerazione del territorio fisico e delle sue tradizioni linguistiche e infine l'allargamento all'immateriale come elementi di contesto fondamentali del patrimonio museale tradizionale. Il sovrapporsi, in tempi più recenti, di paradigmi ambientali, culturali, economici hanno arricchito e trasformato il concetto di patrimonio culturale, conferendogli caratteristiche che lo legano oggi, molto più che in passato, a **due concetti importanti** per i nostri fini: quelli di **territorio** e di **identità**.

Il turismo infine è un fenomeno in continua crescita. Secondo alcune fonti è già diventato la prima industria mondiale. L'Europa è la prima area mondiale di scambi turistici con i 2/3 dei soggiorni internazionali del Mondo. Le previsioni sono improntate all'ottimismo (crescita del 2,2-2,3% fino al 2005 del turismo internazionale secondo WTO). Il turismo nazionale pesa all'interno della comunità da tre a quattro volte quello internazionale. Il Piemonte è situato più o meno al centro di un'area con fortissimo tasso di partenza (55% Italia, 60% Germania, 61% Francia, 81% Svizzera). La capacità attrattiva è al momento fra le più basse della stessa area.

Da un punto di vista più qualitativo è possibile individuare l'emergere di **un nuovo tipo di turismo (erratico, segmentato, legato a valori diversi da quelli tradizionali sea-sand-sun)**. La diminuzione della durata media delle permanenze (confermata dai dati) e l'emergere di nuove destinazioni turistiche (di difficile valutazione al momento perché richiede disaggregazioni territoriali non disponibili) potrebbero essere indicatori del consolidarsi di questa tendenza.

Negli ultimi decenni si possono comunque constatare due fenomeni chiari: la dinamica della permanenza media, che ha seguito il trend nazionale sia pure con valori diversi e la continua diminuzione del peso relativo del Piemonte sul turismo nazionale sia in termini di presenze (fig. 1) che di arrivi.

Si può anche notare che **il declino relativo del Piemonte si accentua con l'esplosione del turismo di massa di tipo fordista (cui il Piemonte può adeguarsi solo in parte)** e si stabilizza quando l'esplosione della concorrenza delle destinazioni alternative all'Italia riduce il peso del nostro mercato nazionale.



GLI ATTORI E LE STRATEGIE

Lungo quali strategie si articola la reazione ai presupposti e alle tendenze esaminate? **Due sembrano essere gli attori rilevanti: il governo locale e le imprese.**

Il governo locale nelle sue diverse articolazioni (regione, province, piccoli comuni, comune di Torino) rappresenta un gruppo di attori importanti. Si è constatata nell'ultimo decennio una certa resistenza a innovazioni istituzionali soprattutto se comportano modifiche dei confini territoriali (piccoli comuni che non vogliono fondersi o unirsi, città metropolitana che non viene accettata in forma strutturata, province in cerca di un ruolo). Esiste però una certa **disponibilità ad accordi di cooperazione non troppo strutturati** (città metropolitana “minima” tramite allargamento delle aziende speciali, patti territoriali,...).

Gli orientamenti comunitari, se tendessero a facilitare il finanziamento dei progetti con più solido radicamento territoriale, potrebbero influenzare a loro volta la disponibilità alla cooperazione soprattutto dei piccoli comuni. **La possibilità di decollo di progetti di valorizzazione territoriale risulta, nell'esperienza recente del Piemonte, determinata sostanzialmente dall'azione amministrativa locale a scala soprattutto comunale** (GAL, Comunità Montane, Comunità del parco).

Le imprese, con le loro decisioni localizzative, sono anch'esse attori rilevanti. **Le imprese che seguono un modello di entry exit rispetto al territorio** possono essere influenzate, fra l'altro, dalla **disponibilità di infrastrutture**, soprattutto di trasporto, dalla presenza di una interessante **offerta ambientale-immobiliare**, dall'**assenza di conflitti** inter-istituzionali. Si tratta di variabili rilevanti nel contesto territoriale anche sotto altri punti di vista. La scala dimensionale delle imprese da considerare in contesti territoriali rurali è modesta: la **creazione di nuove piccole imprese basate sul patrimonio locale** come *bed & breakfast* in immobili vernacolari o attività legate alla gastronomia tipica così come il mantenimento o il nuovo insediamento di esercizi di commercio al minuto può assumere un impatto rilevante.

I RISCHI E LE SFIDE

I rischi e le prospettive interessanti sono almeno quattro e non tutte limitate alla dicotomia sviluppo-declino. Esistono infatti diversi modi per far parte del treno dello sviluppo.

La marginalizzazione. L'estendersi della marginalità, non solo economica ma che si situa a metà strada fra i due concetti di *disadvantage* ed *exclusion* (*Countryside Agency* inglese) e quindi sia come distanza da determinati stili di vita o livelli di consumo sia come **incapacità di cogliere opportunità** e di partecipare a processi disponibili per la *mainstream society*.

Questo priverebbe buona parte del territorio regionale delle risorse umane necessarie per affrontare le trasformazioni necessarie e potenzialmente promettenti dei “nuovi territori”.

In assenza di una regia regionale adeguata, questo rischio può tradursi in realtà **anche come conseguenza di scelte di sviluppo funzionali e positive** per determinate aree (ad esempio realizzazione della TAV) e quindi come conseguenza di uno sviluppo non equilibrato. Esiste un potenziale di incompatibilità. Ad esempio la possibilità di innescare meccanismi di sviluppo autonomi nei territori “periferici” dipende anche dall'offerta di mobilità locale che si riuscirà a realizzare. La scelta a favore della **mobilità di prossimità** potrebbe però risultare incoerente con scelte strategiche a favore della mobilità di lungo percorso.

La frammentazione. Il prevalere del **municipalismo** come modello di relazione nei rapporti fra Enti locali può comportare l'incepparsi del neonato meccanismo degli **strumenti di concertazione territoriale (patti territoriali, accordi di programma,...)**. **Qui le province potrebbero trovare spazio per un ruolo di incentivo alla cooperazione** e contribuire in tal modo al rafforzamento del sistema di governo locale.

Potrebbero anche diventare portavoce del malumore della marginalità e per questa via contribuire invece a destabilizzare e indebolire il sistema di governo locale.

La colonizzazione turistica. Il turismo presenta opportunità economiche, che sono *self evident*, ma **anche rischi, legati soprattutto all'appiattimento dell'identità culturale**. Ovviamente questi rischi sono rilevanti per il turismo di tipo tradizionale, mentre sono minori per quello di tipo non tradizionale. La difesa dell'identità territoriale (o anche la sua ricostruzione) non sono incompatibili con lo sviluppo turistico. Si tratta in realtà di due orizzonti temporali diversi. Le potenzialità turistiche possono essere sfruttate in un'ottica di breve periodo, magari a detrimento dell'identità, dell'ambiente o di altri elementi importanti del patrimonio territoriale. In un'ottica invece di periodo medio-lungo è proprio il rafforzamento dell'identità a rappresentare la premessa per la crescita della competitività territoriale. La sfida qui è quella di agganciarsi in modo non subalterno al fenomeno della crescita turistica assicurando **un turismo gestito in luogo di un turismo subito**.

Il degrado urbano. La città e in particolare l'aggregazione metropolitana di Torino, rappresenta un aspetto particolare e importante del territorio. Qui è possibile un modello "Porta Palazzo", dove il disagio e le diseconomie legate all'immigrazione non integrata vengono tamponate con provvedimenti di emergenza e sostanzialmente confinate nel tentativo di rallentare il contagio. All'estremo opposto **possono essere sperimentati modelli di integrazione "all'australiana" (patchwork piuttosto che melting pot)**, in cui ogni comunità viene non solo tollerata ma incoraggiata a definire e rafforzare la propria identità, purché assuma un ruolo e doveri di cittadinanza nei confronti delle altre comunità. Qui la costruzione di una identità anche per quel particolare territorio che è l'area metropolitana assume importanza decisiva nel favorire o rendere impossibile una simile sperimentazione.

Tab. 1 – Le peculiarità del territorio piemontese: alcuni indicatori significativi

Ampiezza dei comuni (Popolaz. Residente)	< 3000	> 3000	Torino
Laureati	0,016	0,029	0,061
Diplomati	0,134	0,176	0,221
Analfab.	0,006	0,009	0,011
Pop. 1997	931.038	2.445.585	914.818
Kmq	17.722	7.546	130
Saldo tot. %	0,172	0,021	
Saldo migr. %	0,828	0,268	
<15	0,118	0,133	0,122
> 65	0,216	0,158	0,177
Case vacanze	187.218	47.666	1.771
Case vuote	54.208	47.218	1.282
% att. agr.	0,138	0,043	0,003
% imprend.	0,306	0,229	0,196
Reddito	21,547	23,880	27,633
Dep. imp.	2,823	1,238	0,742
Es. pop.	0,007	0,003	0,004
Es. sup.	0,386	1,033	26,314

Fonte: ISTAT

EVENTI ESOGENI

Esistono alcuni eventi esogeni che teoricamente potrebbero modificare in misura importante il sentiero di sviluppo del Piemonte nei prossimi dieci anni.

L'Alta velocità – unitamente ai connessi sistemi di trasporto locale – è una di queste: quale equilibrio sarà possibile trovare fra questi due elementi di fondamentale rilevanza per **garantire una crescita proporzionata fra esigenze derivanti dalla “sfera della razionalità economica globale” e da quella della “creatività dei territori”**? Si tratta di un elemento rilevante in quanto l'offerta di maggiore o minore mobilità in un ambito macroregionale può modificare anche di molto i confini del mercato entro cui i territori in questione sono situati. In un ambito locale invece l'accessibilità si è dimostrata come una delle variabili determinanti nel decidere le **potenzialità di rivitalizzazione** e i rischi di declino dei territori rurali. L'equilibrio è difficile da raggiungere anche in relazione alle specificità di molti territori rurali piemontesi, le cui caratteristiche ambientali rappresentano spesso uno degli elementi di attrazione e che **il peso di una eccessiva mobilità** dalle aree più densamente abitate potrebbe danneggiare sensibilmente.

Come saranno colte le opportunità rappresentate dalle **Olimpiadi del 2006**? Le ipotesi in gioco riguardano la **capacità del governo locale di utilizzare l'evento come strumento per effettuare un salto di rango del territorio piemontese**. Questo permetterebbe di dare luogo a **benefici capitalizzabili nel lungo periodo** anziché limitarsi, in un'ottica di breve periodo, allo sfruttamento contingente dei vantaggi rappresentati dalla maggiore domanda, dalla visibilità o anche dalla disponibilità di finanziamenti dal governo centrale. Questo richiede fra le altre cose la capacità degli attori locali di interagire per inserire gli interventi all'interno di progetti di sviluppo territoriale complessi e basati sulla ricostruzione di identità a livello sia metropolitano che regionale.

I **programmi dell'Unione Europea** continueranno e con quale intensità lungo una linea, che sembra oggi emergere, di relativo maggiore incentivo a favore dei progetti di sviluppo che valorizzano in modo integrato i territori? L'importanza di questo elemento non risiede unicamente nella consistenza delle risorse finanziarie a disposizione, ma **anche nell'incentivo ad un nuovo tipo di progettazione degli interventi, suscettibile di favorire la cooperazione** sia sul piano disciplinare delle competenze coinvolte che su quello amministrativo e della cooperazione in ambito locale.

La dinamica del “nuovo turismo”, l'andamento delle risorse demografiche locali, la capacità del Piemonte e dei suoi “territori” di far emergere e rafforzare o di costruire una identità, la forza con la quale il governo locale saprà svolgere il proprio ruolo sono le variabili chiave, le prime due però appaiono di più difficile controllo da parte della comunità piemontese, sulla base delle quali è possibile ipotizzare scenari diversi.

2. CONSIDERAZIONI STRATEGICHE

Dall'analisi della realtà territoriale piemontese precedentemente tracciata emergono alcune variabili chiave:

- **Dinamica del “nuovo turismo”**
- **Risorse demografiche locali**
- **Identità locale e regionale**
- **Forza del governo locale**

La dinamica del “nuovo turismo” si può ragionevolmente considerare come data.

Risorse umane locali sufficienti e identità locale forte si traducono in capacità di gestire lo sviluppo agganciandosi in modo virtuoso ai trend esistenti.

Comunità locali forti e istituzioni autorevoli si traducono in capacità di assicurare unità ed equilibrio allo sviluppo regionale.

Delle quattro tendenze di lungo periodo individuate come rilevanti, quelle che presentano le maggiori possibilità di intervento da parte degli attori regionali riguardano il turismo e la valorizzazione del patrimonio locale.

IL TURISMO

Il turismo vive un periodo di profonde modifiche strutturali che penalizzano il Piemonte: aumento del carattere erratico della domanda e crescita del peso dell'escursionismo. La riduzione della durata media del soggiorno si accompagna probabilmente ad un aumento del tempo di loisir fuori sede (escursionismo). Ma l'escursionismo dovrebbe essere misurato in altro modo (pasti fuori sede, viaggi, consumo di autostrade il sabato e la domenica). Evidentemente le presenze sono un indicatore ormai fuorviante perché misurano solo il turismo vero e proprio e non l'escursionismo. Le regioni come il Piemonte (ma il discorso vale per buona parte dell'Italia) sono attrezzate "all'antica" con servizi tipici per il turista: aziende che offrono accoglienza e ristorazione (spesso insieme) mentre l'escursionismo richiede ristorazione e altri servizi di interpretazione culturale. Anche dal punto di vista dei prezzi il sistema italiano (ristorazione a buon mercato e accoglienza costosa) è meno adatto di altri sistemi a raccogliere i frutti della trasformazione in corso. Gli adattamenti procedono lentamente (legge sui bed & breakfast).

Per far fronte alle sfide sono necessari un patrimonio locale diffuso ma integrato e cioè leggibile, interpretabile, riconoscibile e capace di offrire un'immagine attrattiva.

Nello stesso tempo è necessaria **una cooperazione fra i soggetti locali**, per la gestione sinergica degli eventi e di tutto quello che serve a rendere accessibile e leggibile il patrimonio.

È importante poi la creazione di **nuova imprenditorialità nel settore** per far fronte a una domanda diversa rispetto al passato sia per i temi nuovi che vengono proposti (più legati al territorio nel senso culturale del termine) sia per le caratteristiche della domanda (erratica, di breve periodo, con crescente peso dell'escursionismo).

Non vanno poi sottovalutate le **risorse di domanda anche locali**, perché il nuovo turismo non può, per questioni di legittimazione culturale, vivere solo sulla domanda esterna e il caso delle Langhe lo testimonia con efficacia.

I punti di debolezza sono individuabili innanzitutto nella domanda più erratica che in altre regioni, come testimoniato fra l'altro dalla permanenza media molto più bassa di quella nazionale e con un declino più accentuato.

A fronte di questa situazione la struttura dell'offerta si presenta inadeguata, perché rigida e disegnata sul vecchio turismo che prevedeva alloggiamenti medio-lunghi in strutture dotate di ristorazione anziché percorsi di esplorazione del territorio con pernottamenti in piccole strutture (bed & breakfast) e ristorazione casuale lungo il tragitto.

Ma il punto di debolezza più rilevante è forse quello dell'immagine turistica, la cui inadeguatezza si è consolidata negli anni di declino turistico. **Un'immagine superata non si rilancia tuttavia con una semplice operazione di marketing.** Qui pesa fortemente l'assenza di una identità culturale regionale, senza la quale la promozione dell'esistente, peraltro finora attuata con risorse finanziarie limitate rispetto al resto d'Italia, non risulta efficace.

Dal punto di vista istituzionale infine alcuni Enti di governo turistico (come le ATL) sono probabilmente inadeguati a compiti pubblici e più vocati alla promozione settoriale o aziendale che a quella territoriale.

I punti di forza risiedono invece in un patrimonio locale oggettivamente consistente e ancora da sfruttare, soprattutto in relazione al **trend molto dinamico delle nicchie di "nuovo turismo". L'agriturismo** nel 1999

ha totalizzato 13,5 milioni di presenze (4,5% del totale nazionale) mentre l'**enoturismo** nel 1999 ha registrato 2,5 milioni di visite nelle aziende vitivinicole aperte al pubblico e il 18% del fatturato delle imprese medio piccole è derivato direttamente dagli enoturisti (12% per il totale aziende). Le aziende di **produzione biologica** sono ora oltre 42.000 in Italia.

Esistono infine conflitti potenziali legati in particolare al governo istituzionale del settore.

Disegnare un nuovo assetto e modello di utilizzo e valorizzazione del territorio implica un ridisegno delle gerarchie degli interessi locali e questo può generare conflitti. Ad esempio la legge sui *bed & breakfast* è stata ostacolata in tutta Italia dalle resistenze del settore alberghiero tradizionale che vi ha intravisto, quasi certamente a torto, un potenziale elemento di concorrenza e di erosione del proprio mercato. Il settore è stato disciplinato solo nel 2000 in Piemonte; nel 1996 in Campania è stata avanzata una proposta poi saltata, nel 1997 il Lazio è stata la prima regione a legiferare in materia, seguita nel 1999 da Friuli, Emilia, Veneto.

Inoltre la creazione di un efficiente sistema di gestione delle risorse turistiche implica un ridisegno delle gerarchie dei poteri attualmente operanti nel campo. Gli Enti turistici agiscono spesso come Enti privati e l'agenzia per il turismo deve dotarsi di opportuni bracci operativi per rendere possibili progetti di trasformazione importanti e non semplici campagne di promozione dell'esistente.

IL PATRIMONIO LOCALE

Le modifiche strutturali nel campo del patrimonio culturale riguardano la crescita dell'importanza del cosiddetto patrimonio diffuso (non circoscrivibile a sedi istituzionali come musei e biblioteche o ad alcuni siti archeologici o d'arte internazionalmente conosciuti. Una ricchezza che comprende collezioni minori ma di valore, palazzi, chiese, centri storici anche in borghi poco conosciuti e in zone rurali. Più di un insieme di beni. **Qualcosa che incorpora abitudini gastronomiche ed enologiche, pratiche artigianali antiche e savoir faire legati alla cultura materiale, un folklore ricco e diversificato, cura del paesaggio, architetture tradizionali di pregio e soprattutto una fitta, densissima rete di interrelazioni fra tutti questi elementi).**

Gli elementi chiave qui sono innanzitutto la capacità di interpretazione e la visione integrata dello sviluppo del territorio. Si tratta in altre parole di vedere il **patrimonio locale** non come un espediente per ritagliare fette di risorse da spendere nell'ambito del modello di utilizzo tradizionale del territorio ma **come un elemento sul quale fare leva per una innovazione di prodotto**. Ad esempio un'iniziativa culturale come "Castelli aperti" delle Langhe è stata utilizzata fin dall'inizio e in modo consapevole per elevare il rango del territorio e non per sfruttare le ricadute turistiche derivanti dalle visite. Peraltro queste ultime sono state rilevanti (oltre un terzo rispetto ad esempio all'insieme delle residenze sabaude con un periodo di apertura di meno della metà) ma il beneficio maggiore consiste certamente nella **messa in moto di cicli virtuosi di attività locali, dalla ristrutturazione di immobili tipici al rilancio dell'attività vitivinicola, in un'ottica di distretto culturale**.

Un secondo elemento chiave è la cooperazione intercomunale necessaria per raggiungere la scala patrimoniale adeguata.

I **punti deboli** riguardano quindi prima di tutto la frammentazione amministrativa che rende difficile mettere in piedi progetti culturalmente complessi, anche se recentemente emergono segnali interessanti. Questo comporta a sua volta l'assenza di visioni progettuali locali e il permanere di modelli di sviluppo tradizionali. Ad esempio la legge regionale sugli ecomusei è stata utilizzata nei primi anni di vita prevalentemente per finanziare attività tradizionali già in programma e anche la cooperazione locale messa in campo per il rilancio delle terme di Acqui non si è basata su modelli innovativi di interpretazione del patrimonio.

La concorrenza territoriale (molte iniziative sono duplicazioni di casi già esistenti) divide poi le risorse sia finanziarie che umane, ritardando l'emergere di progetti di interpretazione complessi e di area sufficientemente ampia.

I **punti di forza** consistono nella ricchezza già richiamata, del patrimonio locale che in alcuni ambiti, ad esempio quello enogastronomico, vedono il Piemonte in una posizione di eccellenza nazionale ed europea. Questo aspetto non va sopravvalutato ma deve esserne considerata l'importanza in quanto è verosimilmente destinato a giocare un ruolo non tanto o non solo, come molti si aspettano, sul piano turistico, ma ancor più su quello identitario.

I conflitti sono invece possibili principalmente su due piani.

La concorrenza territoriale può essere virtuosa, ma come renderla tale? Se non c'è specializzazione culturale e non la si cerca in modo innovativo (tutti fanno le stesse cose, non c'è regia nell'interpretazione complessiva del patrimonio) emergono conflitti territoriali oggettivi.

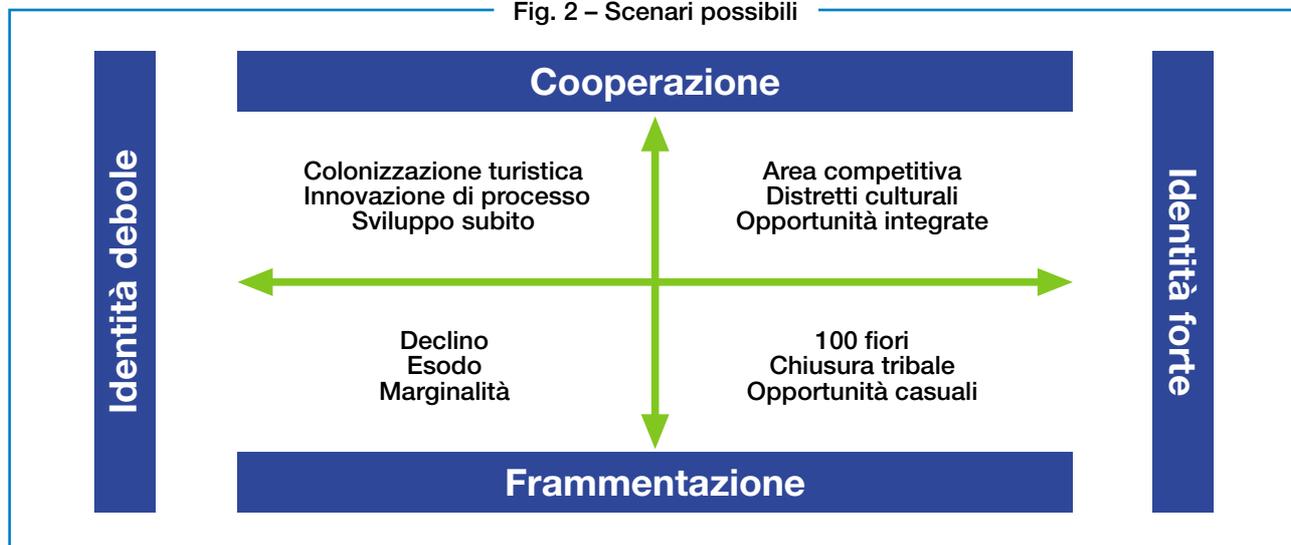
Un conflitto più generale può nascere poi fra necessità di cooperazione e identità. **Se l'identità viene percepita in senso difensivo il suo rafforzamento può portare a risultati indesiderati.** Identità locale significa consapevolezza di essere molto simili ai propri vicini, ma anche molto diversi da chi è meno vicino. La coscienza delle differenze può risultare, a seconda delle condizioni in cui ha luogo, in ostilità e tendenza all'isolamento oppure curiosità e desiderio di confronto. Elementi che possono favorire la prima ipotesi sono un'identità non sufficientemente forte e che dia spazio alla paura di essere "disgregati" dal contatto con altre comunità (ad esempio di immigrati) ma anche l'adozione di pratiche di sviluppo dell'identità territoriale di tipo retorico, che diffondono la sensazione di un passato bucolico e idilliaco da difendere contro eventuali "contaminazioni" esterne.

ALCUNI POSSIBILI SCENARI

Gli scenari possibili si muovono lungo i due assi unità-frammentazione o se si vuole cooperazione- rivalità e sviluppo subito-sviluppo gestito definibile anche come omologazione-identità.

Un primo scenario è quello della colonizzazione turistica, già in parte descritta. In questo scenario le **possibilità di reddito in alcune aree** possono aumentare grazie alla maggiore attrazione turistica, anche se limitata dalla preponderanza dell'escursionismo giornaliero. Opportune iniziative concertate a livello locale permettono di sfruttare i vantaggi economici dell'inserimento di alcune aree del territorio in circuiti turistici. Questi rimangono tuttavia non controllabili localmente, soprattutto per quanto riguarda la stagionalità e la composizione dei flussi. **Sia l'identità locale che la qualità dell'ambiente rischiano di subire pesanti impoverimenti**, legati allo sfruttamento dei calendari turistici tradizionali e alla diffusione di parametri culturali omogenei rispetto all'industria turistica nazionale e internazionale.

Fig. 2 – Scenari possibili



Qualora il medesimo sentiero di sviluppo venisse percorso in **assenza di una sufficiente omogeneità nell'azione amministrativa locale**, si potrebbe configurare un **secondo scenario**, nel quale le opportunità economiche sarebbero ancora minori: una tale evoluzione tenderebbe a privilegiare le aree turistiche tradizionali, **creando eventualmente alcuni nuovi poli locali e accentuando ancor più le tendenze all'esodo e al declino rurale nelle aree escluse**.

La costruzione o il rafforzamento delle identità locali potrebbero invece trovare posto all'interno di un **terzo scenario** caratterizzato **dall'assenza di una regia amministrativa su scala sufficientemente ampia**. In questo caso le opportunità di sviluppo vengono colte solo in parte, in quanto si manifestano molti casi isolati di iniziative di crescita basate sulla **valorizzazione del patrimonio locale**, ma **anche i progetti in generale definibili come innovativi sono complessivamente limitati da fenomeni di duplicazione e quindi di concorrenza improduttiva** sul piano economico. Inoltre un impegno puramente retorico e celebrativo dell'identità locale e di un passato rurale bucolico e idilliaco, probabilmente mai esistito, incentiva **chiusure localistiche** sul piano sociale e culturale.

Un **quarto scenario** individua infine un'area competitiva legata alla possibilità di attivare processi di sviluppo locale basati su un'identità forte e con una efficace cooperazione amministrativa locale. In questo caso **l'interpretazione del patrimonio locale viene condotta nel quadro di una regia regionale consapevole capace di evitare duplicazioni e concorrenza sterile, indirizzando invece la ricchezza locale a disegnare un'identità a livello territoriale più ampio**.

Nascono distretti culturali rurali che integrano attività economiche e patrimonio locale e nei quali trovano spazio la parziale riconversione delle tradizionali attività agricole, la ristrutturazione del consistente patrimonio immobiliare vernacolare e tradizionale, la tutela ambientale e paesaggistica.

IDENTITÀ E TERRITORIO

Tali scenari vanno collocati entro una riflessione innovativa sulla funzione attuale (in senso economico e socioculturale) dei meccanismi identitari. La globalizzazione ha, fra gli altri, due effetti, fra loro coesistenti, interessanti sul piano culturale e anche per le loro conseguenze sull'organizzazione territoriale e in grado forse di rimettere in discussione il neocentralismo regionale.

Il primo fenomeno è la tendenza a creare una cultura internazionale, trasportabile dovunque (esempio tipico il Guggenheim di Bilbao) perché standardizzata nei modi di presentazione, circolazione, produzione. Un aspetto positivo di questo fenomeno è che la cultura diventa, ancora più che in passato, mezzo di promozione di un Paese. Il secondo fenomeno è una forte domanda di identità, che normalmente si manifesta a scala locale, e che presenta talvolta caratteristiche reazionarie, come aggressività e chiusura localistica o di volontà di conservazione a oltranza, oppure opportunistiche, come la creazione di una identità artificiale e di maniera.

Accanto a questa etnicità commerciale esiste però un movimento di riscoperta autentico della cultura locale, creativo e finalizzato alla conservazione della diversità e che muove dalla riscoperta dell'identità come reazione alla standardizzazione culturale. Questa spinta trova normalmente nel locale lo spazio più adatto a manifestarsi, anche perché più democratico e meno soggetto alle grandi forze del mercato della cultura.

Quello locale è infatti un territorio più facilmente percorribile dall'innovazione in campo culturale. Il patrimonio tradizionale (i musei, le grandi opere) sono funzionali ad una gestione accentrata del potere. Naturalmente anch'essa potrebbe giovare della delega e del coinvolgimento locale, ma si presta comunque dal punto di vista organizzativo a una gestione accentrata: pochi decisori, pochi grandi progetti e soprattutto poca necessità di coordinarli fra loro.

Il patrimonio locale invece non può essere promosso se non coinvolgendo e delegando. Le sinergie qui sono obbligatorie. L'approccio multidisciplinare, che spiazza i poteri scientifici tradizionali, e il

L'IDENTITÀ CULTURALE

LA DEFINIZIONE DELL'UNESCO

L'importanza dell'identità culturale viene sancita in modo ufficiale dalla dichiarazione del 1982 dell'Unesco di Città del Messico. I nove statement che ne sottolineano il rilievo fanno riferimento ai concetti di pluralismo culturale e alla necessità di coesistenza fra diverse culture. La preservazione dell'identità culturale viene giustificata come importante di fronte ai rischi di dominazione da parte di altre culture, quindi con un implicito riferimento alle minoranze culturali, come mantenimento della diversità culturale e come ricchezza del patrimonio dell'Umanità.

Il documento dell'Unesco non fornisce una definizione precisa di identità culturale, che poteva all'epoca essere data per scontata, ma il profilo che ne emerge è sostanzialmente legato al concetto di insieme di significati, tradizioni e pratiche comuni a un certo corpo sociale, da conservare e proteggere contro i rischi di prevaricazione di culture più forti. Esiste tuttavia un riferimento al processo di creazione di identità e alla necessità di favorirlo e soprattutto viene già affermato con chiarezza il principio della indivisibilità fra identità e diversità culturale.

LA RI-DEFINIZIONE CONTEMPORANEA

L'accelerazione del processo di globalizzazione nel ventennio successivo se da un lato ha aumentato la domanda di identità culturale, che non riguarda oggi solo le comunità meno sviluppate o le minoranze tradizionali, dall'altra ne ha reso più imprecisi i contorni definitivi, non più self-evident in una società che cambia rapidamente e nella quale gli individui sperimentano appartenenze multiple.

L'ambivalenza di questo senso di appartenenza e la straordinaria mobilità, sia spaziale che sociale del Mondo contemporaneo, ha reso più urgente una ri-definizione del concetto di identità culturale, la cui necessità è documentata fra l'altro dalla crescente attenzione che la letteratura specializzata ha prestato all'argomento nell'ultimo decennio del secolo.

L'identità collettiva è un concetto che la letteratura contemporanea considera comunemente legato alla relazione individuo e società e, in analogia alla identità individuale della psicanalisi, definibile come un processo di continua ricerca di equilibrio fra integrazione e individualità, fra senso di appartenenza a un contesto più ampio e necessità di autoaffermazione della propria specificità.

Proprio la rapidità del mutamento sociale contemporaneo spingerebbe a una continua messa in discussione delle identità collettive.

La definizione di cultura presenta invece difficoltà più rilevanti. Dalla concezione di insieme di significati, valori e stili di vita condivisi da un determinato gruppo di persone, il focus degli studiosi viene progressivamente spostandosi verso le pratiche sociali attraverso le quali quei significati sono prodotti, scambiati e quindi condivisi da una certa comunità.

La prima definizione comporta una certa rigidità e quasi identifica comunità e cultura, suggerendo l'esistenza di confini precisi fra le diverse culture. La cultura come processo di produzione e interpretazione di significati fa invece riferimento a reti di persone, in questo caso i confini sono meno marcati, che ne condividono e accettano l'appartenenza. Lo stesso progressivo abbandono della parola "cultura" a favore dell'aggettivo "culturale" rifletterebbe secondo alcuni questo processo.

La definizione di identità culturale cui si fa normalmente riferimento nella letteratura contemporanea deriverebbe quindi da queste due espressioni: "identità" come continua ricerca di equilibrio fra specificità e integrazione e "culturale" come processo condiviso di interpretazione.

Ne emerge una identità culturale nella quale l'elemento soggettivo acquista un peso rilevante (insieme al senso di comunità e di individualità), un concetto inseparabile dalla relazione fra cose e non solo un insieme di cose, un processo e non una fotografia dell'esistente e come conseguenza qualcosa che può essere creato o perso.

collegamento fra le diverse iniziative, in genere singolarmente poco rilevanti, sono, in questo contesto, una conditio sine qua non per il successo. Inoltre i progetti periferici possono svilupparsi anche senza grandi appoggi centrali e quindi il potere di controllo del centro ne risulta ridotto.

Forse l'ancoraggio al territorio, quindi a qualcosa di immobile dal punto di vista spaziale, permette anche di rispondere alla crisi determinata dall'ambivalenza di molte delle appartenenze culturali contemporanee, sempre instabili e in discussione e dall'assenza di un "centro di gravità" in un Mondo in rapido mutamento e nel quale appare razionale che la diversità sia regolata dalle sole forze del mercato, un Mondo, per dirla con Touraine, che assicura comunicazione senza integrazione.

Comunque sia, tutto questo ha come conseguenza rilevante una crescita dell'attenzione verso il patrimonio locale come strumento che permette la realizzazione effettiva dell'interpretazione e quindi l'attivazione di un processo di costruzione di identità.

Contemporaneamente l'attivazione di processi democratici e condivisi di interpretazione del patrimonio, qui possibili e anzi necessari, si inquadra in un trend culturale secolare, già ampiamente manifestatosi in buona parte dell'Europa e che quindi si deve presumere si rafforzi.

Il neocentralismo regionale, che aveva dato segni recenti di rinascita, dovrà quindi misurarsi con queste tendenze. Il ruolo del governo regionale non viene però diminuito. **Se l'identità è infatti schematicamente definibile come un processo condiviso di ricerca dell'equilibrio fra differenza ed eguaglianza, fra specificità locale e integrazione in contesti territoriali di diversa ampiezza, la funzione di regia regionale diventa ancora più decisiva che in passato.**

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Costruzione o rafforzamento delle identità locali in un quadro compatibile con la costruzione di una nuova identità regionale e metropolitana. Questa è la sfida principale e più difficile. Deve essere chiaro che questo processo non si può gestire in modo centralizzato ma richiede un forte coinvolgimento delle singole comunità locali. Questo coinvolgimento non solo è necessario per gestire la costruzione dell'identità (che altrimenti risulterebbe giustapposta mediante un'operazione intellettuale estranea al territorio), ma anche per farla vivere, realizzando iniziative locali che la mantengano forte nel tempo, perché l'identità è un processo dinamico che si nutre anche di iniziative culturali capaci di rinnovare gli elementi immateriali del patrimonio locale. Questa **attività di vera e propria animazione territoriale** deve essere vista come uno step fondamentale del processo di ricostruzione identitario.

Il secondo punto basilare riguarda **la capacità di cooperazione locale**. Progetti Leader e tutte le pratiche di cooperazione locale iniziate che possono favorire la costruzione di leadership locale, vanno continuate ed estese. Questo secondo punto, peraltro fortemente connesso al precedente, dipende in buona misura dalle **capacità di regia regionale**. È auspicabile un'iniziativa di opportuno respiro che, coinvolgendo opportunamente le comunità locali, inizi un'opera di consolidamento, di riscoperta delle identità locali, avendo come obiettivo quello di raggiungere per il 2006, tramite un adeguato processo di interpretazione, un'immagine regionale nuova.

Ire scenari

→ QUALI SCENARI PER IL PIEMONTE RURALE?

ire scenari

QUALI SCENARI PER IL PIEMONTE RURALE?

Stefano Aimone

Il territorio rurale è una delle espressioni più autentiche del “locale” poiché i suoi elementi caratteristici (l'agricoltura, il paesaggio, le culture tradizionali) sono intimamente legati alla terra, risorsa fisica finita, non mobile ma estremamente variabile, tale da fungere da matrice di una gamma d'identità e specificità quasi infinite. **Un luogo comune piuttosto diffuso vede le società rurali come esempio di continuità, di trasformazioni lente, di conservazione di valori e modi di vita tradizionali. Ma in un'epoca di rapidi cambiamenti e di globalizzazione, le spinte esterne si fanno sempre più potenti e, paradossalmente, proprio i territori rurali potrebbero essere tra gli ambiti maggiormente suscettibili di evoluzioni repentine, siano esse auspicabili ovvero indesiderate.** La semplice proiezione nel futuro delle tendenze passate ed attuali è quindi di utilità sempre più scarsa nel guidare le scelte strategiche. Un contributo positivo, viceversa, potrebbe derivare da un esercizio di immaginazione sul futuro, adottando un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (indicativamente dieci anni) ed una visione d'insieme, predisponendo alcune ipotesi alternative, anche in radicale contrapposizione tra loro. Quindi, verso quali scenari si stanno muovendo i territori rurali della nostra regione?

Prima di rispondere al quesito sopra esposto è necessario chiarire cosa si intende esattamente con il termine di “territorio rurale”. Un tentativo di definizione, elaborato attingendo alla letteratura scientifica ed ai documenti programmatici dell'Unione Europea, può fare riferimento ai seguenti elementi caratterizzanti:

- bassa densità abitativa e perifericità rispetto ai principali centri urbani;
 - tessuto economico basato su PMI, agricoltura e artigianato;
 - rilevanza del settore agroforestale che, pur non costituendo più nella quasi totalità dei casi l'elemento principale dell'economia locale, presenta tuttora un'influenza determinante sull'assetto del territorio e dell'ambiente, sul paesaggio e sull'identità locale e mantiene ancora, non di rado, un ruolo significativo nel sistema produttivo.
- Tale definizione pecca di un ampio grado di approssimazione ed ambiguità, dato che attraverso gli elementi elencati si possono individuare aree completamente diverse sotto il profilo socioeconomico e ambientale, pertanto destinate a seguire percorsi di sviluppo profondamente differenti.

Secondo alcuni autori, la definizione di territorio rurale dovrebbe escludere i sistemi locali agricoli ed agro-industriali specializzati, considerando viceversa elemento caratterizzante della ruralità la presenza di un tessuto economico tendenzialmente despecializzato. Tuttavia, anche con Agenda 2000 ed i Regolamenti da essa derivati, l'Unione Europea continua ad includere nelle politiche strutturali di sviluppo rurale sia quelle settoriali agricole (che ancora oggi assorbono la maggiore quantità di risorse finanziarie) che quelle destinate allo sviluppo locale. Ne deriva che, per l'UE, le aree agricole specializzate rientrano nella sfera rurale. Questo approccio ambivalente si giustifica in un inquadramento “storico” (solo recentemente l'UE ha affiancato alla politica agricola, quella di sviluppo locale dei territori rurali, facendo attingere entrambe allo stesso fondo, il FEOGA). Essendo l'UE il principale attore politico e finanziario dello sviluppo rurale, si è quindi ritenuto opportuno adottare, nella stesura di questo documento, una definizione di rurale di tipo “europeo”, con particolare riferimento al Reg. CEE n. 1260/'99 sui fondi strutturali, provvedendo tuttavia a modulare l'analisi in base alle differenti tipologie di territorio che essa può comprendere nella realtà del Piemonte.

In sintesi, saranno qui considerati rurali i territori con bassa densità abitativa (indicativamente inferiore ai 100 abitanti/km²) e/o caratterizzati da un'incidenza dell'occupazione agricola significativamente superiore alla media regionale. Si tratta di una definizione che copre una porzione del territorio regionale molto ampia, alla quale potrebbero essere aggiunte altre zone con caratteri non propriamente (o non più) rurali ma investite da problematiche analoghe; in ultima battuta appare corretto definire, come campo d'indagine di questo lavoro, l'insieme dei territori regionali fortemente interessati alle politiche rurali.

**Rurale:
quale definizione,
quali territori**

In base ai ragionamenti sopra esposti, nella nostra regione si possono individuare almeno **tre distinte tipologie di territorio rurale**, profondamente diverse tra loro:

- **aree rurali agro-industriali di pianura**, caratterizzate da una forte specializzazione produttiva agricola, dalla diffusa presenza sul territorio di consistenti parti delle relative filiere agroalimentari e, in taluni casi, dal crearsi di economie esterne a carattere distrettuale. Rientrano in tale tipologia la pianura zootecnica tra Torino e Cuneo, l'area frutticola del Saluzzese, i territori risicoli nelle province di Vercelli e Novara, la pianura cerealicola di Alessandria. A queste zone andrebbe affiancata la fascia di pianura periurbana non propriamente rurale (a causa della densità insediativa relativamente elevata) che tuttavia condivide con le aree precedenti la forte caratterizzazione agro-industriale.
- **aree rurali a forte connotazione agro-terziaria** (enogastronomia ed economia del gusto) con apprezzabili processi di sviluppo in corso. Il caso emblematico è quello delle Langhe, dove una produzione vitivinicola di elevata qualificazione rappresenta il perno attorno al quale è avvenuta la valorizzazione integrata delle diverse risorse presenti sul territorio (gastronomia ed artigianato, paesaggio, cultura, beni monumentali) creando processi di allargamento della catena del valore verso la sfera terziaria (commercio, turismo, servizi specializzati, mercato immobiliare) e diffusi comportamenti di cooperazione e convergenza tra attori pubblici e privati. La vitalità di tali aree dipende probabilmente in larga misura, oltre che dalle dotazioni produttive e ambientali, dalla disponibilità di risorse umane non depauperate da gravi processi di esodo ed anzi positivamente "contaminate" da contatti con l'estero e le aree urbane.
- **aree rurali collinari e montane in fase di declino** più o meno marcato, anche se variamente dotate di un intrinseco potenziale di sviluppo. Tali territori sono generalmente afflitti da un circolo vizioso di tipo depressivo: il calo demografico indebolisce la struttura della popolazione, il potenziale di consumo e di reddito, il sistema dei servizi locali. Si innesca così una spirale negativa che, nei casi più gravi, può condurre alla perdita quasi totale di presidio antropico, con un grave impatto anche sulla manutenzione del sistema ambientale. Tuttavia tali territori sono spesso caratterizzati dalla presenza di ricchi patrimoni di carattere naturale e storico-culturale, oltre che di produzioni agroalimentari ed artigianali tipiche, tutti elementi dotati di considerevoli opportunità di sviluppo. In questa categoria territoriale si possono individuare buona parte delle medie e alte valli alpine che non hanno vissuto un forte sviluppo turistico (con particolare evidenza di alcune valli cuneesi), l'Alta Langa e la porzione settentrionale del Monferrato Astigiano e Alessandrino.

Per completezza è necessario aggiungere che in Piemonte, oltre alle principali tipologie rurali sopra descritte, sono presenti **alcune particolari realtà locali con caratteri intermedi**, teatro di percorsi evolutivi (passati o recenti) che hanno attenuato le caratteristiche di ruralità originali; tra queste possono essere ricordate:

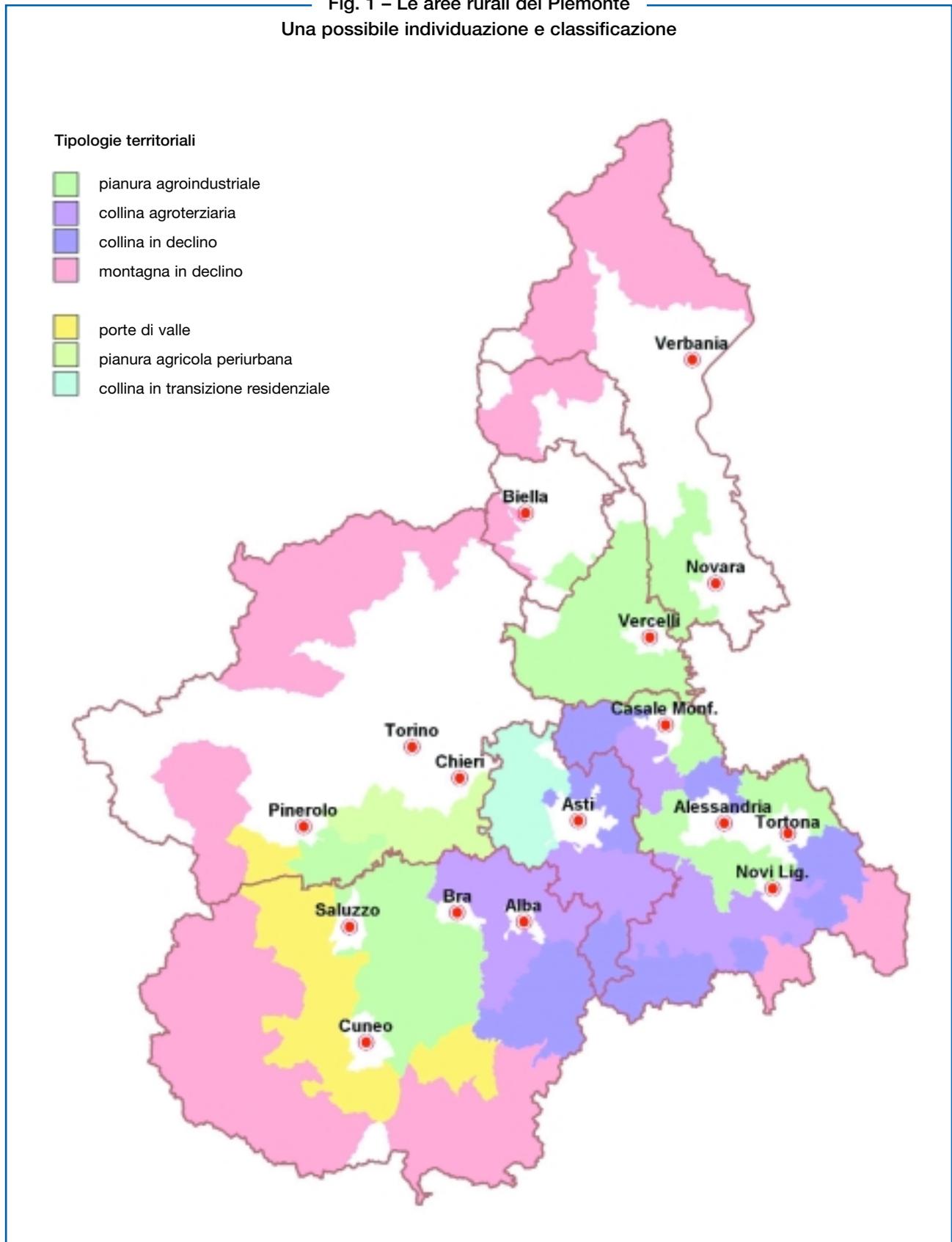
- **le zone di imbocco delle vallate alpine** (comprendenti le cosiddette "porte di valle") con carattere intermedio tra le aree agro-industriali e quelle montane in declino, rispetto alle quali svolgono un ruolo di "interfaccia" territoriale (tipologia diffusa soprattutto nelle basse vallate cuneesi);
- **aree periurbane con forte presenza agricola** (a cui appartiene un'ampia area pianeggiante in provincia di Torino) nelle quali sono mescolati i caratteri della cintura metropolitana con quelli delle aree a forte specializzazione agricola;
- **la fascia collinare, in transizione da area rurale a residenziale**, che comprende il Basso Monferrato Astigiano, a ridosso della Collina torinese.

Al fine di esemplificare la distribuzione territoriale di tali tipologie, è stata realizzata una cartina, utilizzando come partizioni di base le Comunità Montane (ove presenti e divise quando necessario tra bassa ed alta valle) e, per il resto del territorio regionale, le zone di piano agricolo a suo tempo individuate dall'ESAP, complementari alle Comunità Montane e caratterizzate da un elevato livello di omogeneità territoriale (fig. 1).

L'appartenenza alla sfera rurale è stata determinata dagli indicatori di densità abitativa (minore della media regionale) e/o di occupazione agricola (superiore alla media), mentre i diversi caratteri tipologici sono stati assegnati in base all'appartenenza prevalente ad una determinata fascia altimetrica (pianura, collina, montagna) ad ai valori assunti da indicatori quali il saldo demografico, l'accessibilità, il reddito disponibile, la dotazione di

11 – QUALI SCENARI PER IL PIEMONTE RURALE?

Fig. 1 – Le aree rurali del Piemonte
Una possibile individuazione e classificazione



servizi, la presenza di specifiche specializzazioni produttive (ad es. viticoltura ed industria enologica nella collina agroturistica). Nell'area montana sono state escluse dalla sfera rurale alcune zone a spiccata specializzazione turistica (ad es. alcuni comuni dell'Alta Valle di Susa). La cartografia proposta ha valore esemplificativo e non pretende di essere un esercizio esaustivo e formale di classificazione del territorio; il suo scopo è semplicemente quello di consentire al lettore una migliore focalizzazione geografica delle tematiche esposte in questo lavoro.

1. LE DETERMINANTI DEL CAMBIAMENTO

In termini generali la chiave per individuare i nodi dello sviluppo a scala locale, in un orizzonte di medio-lungo periodo, va ricercata nell'incontro tra le spinte esterne al cambiamento (tra le quali rivestono un ruolo centrale i processi di globalizzazione, liberalizzazione e razionalizzazione produttiva) con il potenziale dei singoli territori (risorse, attori).

Nel contesto specifico del territorio rurale, l'esito dell'incontro tra queste due sfere logico-funzionali dipende fortemente dal ruolo di "interfaccia" giocato dalle componenti di governo, intendendo sia quelle esterne al contesto locale (dal WTO all'Unione Europea) sia quelle interne, quali le amministrazioni pubbliche locali e le varie forme di "governance" in grado di esprimere comportamenti concertati (patti territoriali, comitati di distretto...).

Il territorio rurale è influenzato in misura significativa dal fattore "pubblico" in quanto uno degli elementi caratterizzanti (l'agricoltura) è un settore per molti aspetti ancora dipendente dalla PAC (politica agricola comune dell'Unione Europea) a sua volta condizionata dagli accordi mondiali sul libero scambio (GATT-WTO), mentre un'importante parte delle risorse finanziarie per lo sviluppo locale dei territori rurali in declino dipendono dai Fondi strutturali europei (Obiettivo 2, Leader, Interreg) e dalla capacità della pubblica amministrazione e degli attori economici locali di gestirli adeguatamente.

Le determinanti esterne...

Le spinte esterne al cambiamento possono essere così riassunte:

- il procedere dei processi di globalizzazione e concentrazione ed i loro effetti in termini di allargamento della dimensione dei mercati e di innalzamento del livello di competizione;
- i mutamenti negli indirizzi delle politiche pubbliche degli attori "esterni", WTO e Unione Europea in primo luogo;
- l'evoluzione tecnologica, soprattutto quella rivolta ai sistemi di comunicazione (telecomunicazioni, logistica) ed alla sfera delle biotecnologie;
- i cambiamenti nel comportamento dei consumatori ed il loro effetto sulla struttura della domanda di beni e servizi (segmenti globali, nicchie globali, terziarizzazione);
- l'orientamento di parte degli organismi internazionali e dell'opinione pubblica nel promuovere modelli di sviluppo sostenibili e rispettosi dell'ambiente, fattore che tuttavia tende spesso a scontrarsi con gli altri elementi sopra elencati.

I processi di globalizzazione spingono verso politiche di liberalizzazione: questa è la linea adottata dagli organismi internazionali di governo dell'economia (Banca Mondiale, FMI, GATT-WTO) che hanno imposto politiche monetarie e di scambio più aperte, privatizzazioni, deregolamentazioni. In questo senso devono essere interpretati gli sforzi dell'UE per la creazione della Moneta Unica, per l'allargamento dell'Unione, per la riforma della PAC.

L'ampliamento dei mercati, l'omologazione dei comportamenti e la diffusione delle tecnologie avanzate stimolano la creazione di enormi segmenti di mercato omogenei a scala internazionale, favorevoli alle grandi imprese multinazionali in grado di gestirne la dimensione globale e di sfruttarne le economie di scala. A questo processo, tuttavia, se ne accompagna un altro apparentemente antitetico, ovvero lo sviluppo della domanda di varietà. Soprattutto nei Paesi ad alto reddito, la raggiunta soddisfazione dei bisogni primari spinge alla ricerca di prodotti e servizi in grado di rispondere ad aspettative più complesse e soggettive, legate ai singoli stili di vita, bisogni specifici, appartenenze ed orientamenti culturali.

La conseguente domanda di varietà si riflette in una crescente segmentazione del mercato, nella continua creazione di nicchie che, tuttavia, non di rado superano l'ambito locale assumendo anch'esse un carattere globale. È questo un ambito competitivo tendenzialmente favorevole all'economia rurale moderna ed alle piccole e medie imprese specializzate, in grado di *customizzare* fortemente la loro offerta.

La tendenza a diffondere modelli di sviluppo sostenibile può favorevolmente incrociarsi con tale evoluzione del mercato, incoraggiando i territori rurali ad abbracciare definitivamente forme produttive ed insediative in sintonia con l'ambiente ed anzi in grado di contribuire a valorizzarne le risorse potenziali.

Un altro aspetto legato agli attori pubblici "esterni" è quello dell'emanazione di norme volte ad elevare gli standard in termini di sicurezza dell'ambiente di lavoro, di garanzie igieniche, di certificazione della qualità. Al positivo effetto di aumentare il livello di controllo dei sistemi produttivi, si aggiunge tuttavia il timore, non di rado giustificato dall'esperienza, che norme eccessivamente rigide ed avulse dai contesti locali possano fungere da elemento depressivo dello sviluppo dei piccoli sistemi produttivi, quali quelli tipici del Mondo rurale.

Le determinanti dello sviluppo appartenenti alla sfera locale fanno essenzialmente capo alla presenza più o meno vasta di ricchezze potenzialmente spendibili in processi di sviluppo ed alla capacità dei territori di connetterle creativamente con i flussi di domanda, sottraendole alla sottovalorizzazione quando non al degrado. Gli elementi essenziali sono i seguenti:

- la presenza di un patrimonio naturale, produttivo, storico e culturale passibile di valorizzazione;
- l'assetto sociodemografico e la dotazione in risorse umane attive;
- il mantenimento o la rinascita di meccanismi di identità collettiva;
- la capacità di attivazione e di governo a scala locale, intesa sia in termini regionali che di territori più ristretti (ad es. Comunità Montana) o di sistemi locali (ad es. distretti produttivi, aree oggetto di un patto territoriale).

Prodotti tipici agro-alimentari ed artigianali, immagine del territorio, ambiente, stili di vita, culture tradizionali, patrimonio storico e architettonico, tutto può concorrere a soddisfare la domanda di varietà e la ricerca di compensazioni alla vita di tipo metropolitano tipiche della società post-fordista. Alle connessioni di filiera agro-industriali si aggiungono oggi le connessioni agro-terziarie: l'agricoltura e i suoi prodotti, elementi essenziali dell'identità sociale e fisica dei luoghi rurali, recuperano una nuova centralità diventando elemento di attrattiva turistica e baricentro dell'allargamento della catena del valore.

Nello specifico del rurale, è estremamente importante la qualità dei modelli di sviluppo, che si ritiene debbano essere sostenibili, basati sul principio di sussidiarietà e mirati alla valorizzazione integrata delle risorse locali. Questo è, tra l'altro, l'indirizzo adottato dall'Unione Europea per i Fondi strutturali, uno dei principali motori istituzionali e finanziari del moderno sviluppo rurale.

Gli elementi utili rischiano tuttavia di rimanere allo stato latente in assenza di un processo partecipato di attivazione delle forze socioeconomiche e di governo a scala locale. In proposito, la presenza di un'identità locale radicata e viva può rappresentare un potente collante progettuale e fornire preziosi stimoli creativi; viceversa, se vissuta come elemento di chiusura localistica, rischia di trasformarsi in una barriera alla comprensione e connessione rispetto alla sfera esterna.

Un altro elemento determinante è quello dell'assetto sociale e demografico delle aree rurali. Parte di esse sono state fortemente depauperate da prolungati processi di esodo e mostrano pertanto una modesta dotazione di risorse umane attive, culturalmente e professionalmente attrezzate per avviare e gestire l'innovazione.

...e quelle interne

Il notevole patrimonio delle aree rurali rischia di rimanere poco e male utilizzato in assenza di processi di attivazione locale

GLI ATTORI ED IL LORO RUOLO

In questo paragrafo si tenterà di mettere in evidenza quali sono gli attori locali coinvolti nei processi di sviluppo ed i relativi ruoli e pesi nei differenti contesti rurali.

Un possibile elenco, corredato da una valutazione qualitativa della rilevanza nel condizionare/gestire i processi di sviluppo locale, è esposto nello schema 1.

Schema 1 – Gli attori del territorio rurale e la rilevanza del loro ruolo

	Aree agro industriali di pianura	Aree collinari agro terziarie	Aree collinari e montane in declino
ATTORI ESTERNI			
Wto	•••	•	•
Unione Europea	•••	•	•••
Stato	••	•	••
Grandi imprese a sede esterna – multinazionali	•••	••	•
Altri territori in competizione	•••	•••	•
ATTORI LOCALI			
Regione	••	••	•••
Altre amministrazioni locali	•	••	•••
Organizzazioni agricole	•••	•	••
Organizzazioni di categoria non agricole	••	••	••
Organizz.i dei consumatori, Slowfood etc.	••	•••	•••
Organizzazioni ambientaliste	••	••	•••
Imprese locali	••	•••	••
Sistema formativo	••	••	••
Opinion leader locali	•	•••	••
Rilevanza: •=scarsa, ••= apprezzabile, •••=elevata			

Nelle aree agro-industriali spicca l’influsso dei condizionamenti esterni, in quelle agro-terziarie si evidenzia il peso degli attori locali ai quali si affianca, nei territori in declino, il ruolo determinante dell’Unione Europea

Commentando analiticamente lo schema, articolato in base alle tipologie territoriali, emerge chiaramente per le aree agro-industriali il ruolo dominante del sistema esterno e dei condizionamenti istituzionali e politici di alto livello (WTO, Unione Europea) in ragione della particolare dipendenza dei sistemi agricoli intensivi dalle politiche settoriali, che sono sostanzialmente decise in tali sedi. Anche per i ridotti gradi di libertà che ciò comporta a scala locale, le reti di attori e di interessi organizzati, pur presenti ed attive, non sembrano in grado di imporre indirizzi strategici determinanti ed autonomi. Il ruolo stesso della Regione e delle amministrazioni locali, per quanto importante (si pensi alla programmazione delle risorse del Piano di Sviluppo Rurale, pari a 1.875 miliardi di lire per il periodo 2000-2006) è fortemente vincolato dall’ordinamento comunitario. Sempre per le aree a forte specializzazione agro-industriale, è da citare il crescente condizionamento delle strategie della grande distribuzione sull’intero comparto agroalimentare (private label, terzismo, import-export, sviluppo di nicchie e prodotti regionali/tipici).

Per quanto concerne la collina agro-terziaria, si evidenzia invece un maggiore ruolo degli attori appartenenti al sistema locale, in sintonia con un percorso di sviluppo che riesce a valorizzare in forma integrata le specificità del territorio. Pur essendo importante l’apporto “pubblico”, si nota una particolare rilevanza della componente privata locale (imprese, opinion leader, associazioni di categoria) che rappresenta il propulsore creativo e imprenditoriale di tali aree.

Nella collina e montagna in declino, alla notevole rilevanza della componente locale si aggiunge il ruolo determinante dell’Unione Europea, principale sostegno finanziario dello sviluppo rurale. La debolezza della componente privata del sistema richiede un impegno determinante degli attori pubblici locali nell’innescare

meccanismi di sviluppo. Un ruolo sostanziale può essere giocato dalla programmazione negoziata (Patti Territoriali) ed altri meccanismi simili (ad es. GAL Leader) in grado di creare un collante tra azione pubblica, opinion leader e imprese.

LE TENDENZE LOCALI

I diversi tipi di territorio rurale del Piemonte mostrano tendenze e dinamiche molto differenziate. Anche in questo caso è opportuno procedere attraverso una trattazione analitica.

Nelle aree a forte specializzazione agricola ed agro-industriale, gli elementi di maggiore spicco sono ovviamente riferiti al settore primario ed al sistema agroalimentare, e sono in sintesi i seguenti:

- la drastica riduzione degli occupati in agricoltura (-44% nel periodo 1988-'98, livello di contrazione tra i più alti in Italia) e la tendenza alla sostituzione di manodopera con innovazione tecnica e capitale;
- la tendenza al riassetto strutturale dell'agricoltura ancora debole (permane un'elevata frammentazione), nonostante le spinte derivanti dalle fasi industriali e commerciali delle diverse filiere; il processo di evoluzione strutturale sarebbe auspicato dall'UE ma in parte è ancora ostacolato dalle sue politiche agricole; le organizzazioni di categoria faticano ad elaborare (e fare accettare alla base associativa) progetti innovativi di ampio respiro;
- la situazione particolarmente critica in alcune filiere quali riso, carne bovina (si pensi alla "mucca pazza") carne avicola, situazione di stallo in quasi tutte le altre, con la forte eccezione positiva del comparto vitivinicolo;
- la tendenza – ancora modesta ma probabilmente in crescita nel prossimo futuro – alla messa a punto di sistemi di produzione agro-alimentari a basso impatto ambientale ed elevata garanzia di salubrità, come risposta alle ricorrenti crisi dei prodotti agricoli e zootecnici ottenuti con modalità intensive e puramente orientate alla riduzione dei costi di produzione. In prospettiva, comunque, gli shock sanitari e le pressioni del mercato potrebbero rimettere in discussione anche radicale i modelli produttivi sinora prevalenti;
- l'incremento dei problemi di compatibilità e competizione nell'uso del suolo tra attività agricola e sviluppo residenziale ed insediativo.

Nel corso dello scorso decennio, il settore agricolo si è distinto per la performance molto elevata in termini di incremento di valore aggiunto per addetto (+51,2% nel periodo 1990-'98 contro una media regionale del 12,5% per i settori produttivi nel loro complesso). In presenza di un forte calo di manodopera e di un output sostanzialmente costante, ciò significa un notevole incremento di efficienza produttiva. Si tratta di un risultato di rilievo, che tuttavia potrebbe essere ridimensionato da un'attenta valutazione critica. Il forte calo della manodopera registrato dalle fonti statistiche potrebbe essere stato "gonfiato" dalla riduzione degli iscritti con finalità opportunistiche a causa della riforma previdenziale del settore agricolo; inoltre anche in agricoltura è sempre più diffusa l'esternalizzazione (affidamento dei lavori a squadre di terzisti) che potrebbe nascondere un trasferimento formale di parte degli occupati dal settore agricolo a quello dei servizi. In ogni caso, il fenomeno è rilevante e congruente sia con le tendenze in corso in tutti i Paesi avanzati, sia con i meccanismi attraverso i quali operano le politiche settoriali che – soprattutto per le *commodity* agricole quali cereali, oleaginose ed alcuni prodotti zootecnici – hanno imposto tetti produttivi e indirizzato alla riduzione dei prezzi, stimolando viceversa la sostituzione di lavoro con capitale grazie a notevoli iniezioni di finanziamento pubblico per l'adeguamento strutturale delle aziende agricole, principalmente indirizzato all'acquisto di macchinari.

Tuttavia, è ormai evidente che l'intensivizzazione sempre più spinta dei processi produttivi agricoli e zootecnici, porta con sé gravi problemi di sostenibilità. Gli shock di carattere sanitario, ambientale ed i pericoli connessi all'uso di organismi modificati geneticamente, sono fattori potenzialmente in grado di

Nelle aree agro-industriali le tendenze più evidenti sono l'intensivizzazione dei processi produttivi e la crescente esposizione agli shock ambientali e sanitari

causare crisi anche gravi ad intere filiere agro-zootecniche. Il miglioramento della competitività di un sistema agroalimentare evoluto, quindi, dovrebbe percorrere l'auspicabile strada dell'incremento del valore aggiunto per unità di prodotto, attraverso strategie di diversificazione produttiva, di miglioramento della qualità e di penetrazione selettiva del mercato. L'agricoltura intensiva piemontese sembra seguire con difficoltà tale percorso. La politica agricola comunitaria ha sinora contribuito ad "addormentarne" la capacità organizzativa e competitiva, creando rendite di posizione che frenano i processi di riorganizzazione del settore.

Nella collina agro-terziaria è in atto un processo di allargamento della catena del valore, che parte dal settore vitivinicolo e si irradia verso i diversi elementi del sistema economico e del patrimonio locale

Nell'ambito della collina agroturistica, l'elemento distintivo delle dinamiche in corso è il processo di allargamento della catena del valore, che parte dal comparto vitivinicolo e si irradia verso i diversi elementi del sistema economico e del patrimonio locale (ristorazione e ospitalità turistica, servizi alle imprese, attività immobiliari, formazione, valorizzazione e tutela del patrimonio culturale e del paesaggio). Spiccano il rango internazionale e talora mondiale raggiunto da molte aziende locali, a cui si accompagna una crescente attrattività turistica, con forte componente della clientela mitteleuropea. Si tratta di un circolo virtuoso pressoché ideale nel campo dello sviluppo rurale ed oggetto dell'attenzione di numerosi studiosi.

Le tendenze in corso paiono positive sotto quasi tutti gli aspetti (valorizzazione delle risorse locali, incremento della competitività, attrazione di investimenti, crescita del mercato). Alcuni elementi problematici possono comunque essere rilevati anche in questo caso e, sebbene per ora non operino come un freno consistente, sono sicuramente da considerare in termini tendenziali:

- l'enorme incremento dei valori fondiari e immobiliari, che potrebbe mettere fuori gioco gli investitori locali e rendere possibili acquisizioni significative solamente a gruppi esterni di notevole capacità finanziaria ma sostanzialmente estranei alle radici locali del meccanismo di sviluppo in corso;
- gli errori urbanistici e di gestione del territorio fatti in passato, il cui peso diventa grave nel momento in cui le aree in oggetto tendono alla massima valorizzazione anche in termini di immagine paesaggistica;
- la natura fisica tendenzialmente fragile di tali territori e l'elevata esposizione ai rischi derivanti da eventi idrogeologici catastrofici o da shock ambientali, che potrebbero addirittura compromettere in maniera drastica la matrice stessa del processo di sviluppo in corso.

Nei territori di collina e montagna in declino, le tendenze in corso di maggiore rilievo si rifanno soprattutto alla ben nota problematica della marginalità. In tali aree non si sono infatti arrestati i processi di spopolamento e depauperamento di risorse umane, che rappresentano l'elemento di maggiore ostacolo all'inversione dei processi di declino.

I focolai di sviluppo locale attivi nelle aree montane e collinari non sembrano ancora sufficienti ad invertire diffusamente la spirale della marginalità

Il processo di marginalizzazione delle medie ed alte valli montane si accompagna ad un fenomeno opposto – che per certi aspetti ne è concausa – ovvero la potente crescita delle cosiddette aree "porte di valle" (la fascia di comuni medio-grandi parzialmente montani situati all'imbocco delle valli) particolarmente evidente in provincia di Cuneo. Si assiste a processi di drenaggio di risorse e di "scivolamento a valle" di insediamenti, servizi, strutture. Mentre, da un lato, si prospettano i primi rischi di congestione di tali aree, il procedere del declino delle medie ed alte valli marginali mostra ormai effetti di grande preoccupazione anche sotto il profilo ambientale: scarsa manutenzione del territorio, peggioramento della qualità dei boschi e maggiore rischio

di incendi, incremento della dannosità degli effetti calamitosi con pesanti ripercussioni anche per i territori a valle.

Si possono intravedere anche dinamiche di carattere positivo, per quanto non generalizzate e spesso ancora deboli, in quanto i fenomeni che le determinano hanno un carattere assai locale, embrionale e talora casuale. Tra questi si possono citare:

- la crescita dell'interesse e dell'attivazione delle comunità locali attorno agli elementi di identità e tradizione;
- la presenza di iniziative di sviluppo integrate nel territorio e innovative (un esempio: i Percorsi Occitani in Valle Maira e la loro capacità di attrarre un pubblico fortemente selezionato, spesso proveniente dalla Germania);
- la reattività ritrovata di alcune piccole filiere agroalimentari ed artigianali, di piccoli circuiti agrituristici e turistici in relazione agli impulsi del mercato;
- la diffusione delle iniziative di concertazione locale (tra cui spiccano i GAL attivati dall'iniziativa comunitaria Leader) e di collaborazione transfrontaliera, che iniziano a dare i primi frutti concreti.

I NODI PROBLEMATICI PER IL FUTURO

Alcuni nodi problematici hanno una valenza generale rispetto alle diverse tipologie di territorio rurale. Tra questi si possono indicare:

- i cambiamenti della politica agricola e di sviluppo rurale dell'UE dopo il 2006;
- la capacità di accogliere e gestire correttamente il progresso tecnologico;
- la necessità di rivedere i processi di produzione agroalimentare intensivi, riducendo i rischi sanitari e l'impatto ambientale;
- la diffusione di un approccio al mercato basato sulla personalizzazione del rapporto con il cliente e sulla capacità di certificare prodotti, processi e territori;
- l'evoluzione del ruolo della pubblica amministrazione e degli attori interessati al governo locale.

Per quanto concerne gli aspetti settoriali agricoli, con Agenda 2000 l'Unione Europea non ha introdotto novità eclatanti ma si è limitata ad effettuare aggiustamenti rispetto alla riforma della PAC varata nel 1992. Innovazioni di un certo rilievo e dall'impatto tuttora incerto sono invece legate alla riforma dei fondi strutturali, che prevede una diversa articolazione degli obiettivi fondamentali. L'UE non ha ancora indicato le proprie linee strategiche per il "dopo 2006" ma alcuni fattori (orientamento degli organismi internazionali, allargamento dell'Unione, concorrenza di altri ambiti problematici) fanno ritenere probabile una riduzione dell'impegno finanziario sul versante agricolo e rurale ed un suo orientamento più marcatamente ambientale, sia per ragioni di sostenibilità politica interna che di compatibilità con gli accordi internazionali.

Lo sviluppo delle biotecnologie, ed in particolare la diffusione degli organismi modificati geneticamente, rappresenta un aspetto di controversa valutazione, non essendo affatto sciolti i dubbi sul loro possibile effetto nocivo sulla salute umana e sull'equilibrio ambientale. Se, da un lato, la loro adozione sembra utile al mantenimento della competitività di alcuni sistemi agricoli intensivi dall'altro, nel caso si rivelassero fondati i timori di dannosità, le produzioni ed i territori "esenti" godrebbero di un forte vantaggio.

Il ripetersi di shock sanitari derivanti dall'eccessiva intensivizzazione nei processi agroalimentari e dalla perdita del controllo complessivo delle catene alimentari, impone una necessaria revisione dei metodi di coltivazione ed allevamento attraverso la riorganizzazione delle filiere attorno a principi di sostenibilità ambientale, benessere animale e tracciabilità di ogni fase dell'intero ciclo produzione-consumo.

L'evoluzione delle tecnologie di comunicazione – oltre a permettere la tracciabilità sopra citata – potrà consentire recuperi di efficienza dei sistemi di produzione pur in presenza di metodi meno intensivi, oltre a permettere un rapporto con i consumatori più diretto e personalizzato. L'impatto della futura diffusione del commercio elettronico è ancora difficile da valutare ma rappresenterà certamente un forte impulso a scavalcare – almeno parzialmente – i canali tradizionali, permettendo un più agevole contatto con le "nicchie globali" di beni e servizi.

La disponibilità di fondi europei per l'agricoltura e lo sviluppo rurale, dopo il 2006, sarà certamente minore di quella attuale

Un altro nodo di notevole complessità è quello costituito dall'impatto dei processi di decentramento amministrativo sulle capacità di governo locale, fattore che si va ad intrecciare con la necessità, per le singole comunità, di sviluppare la capacità di progettare e gestire i meccanismi di sviluppo. In particolare nei territori rurali è richiesto un approccio attivo "dal basso", fortemente concertato e creativo, nel quale gli attori pubblici e privati concorrano allo sviluppo ed alla realizzazione di progetti comuni, accompagnato da un intenso ed efficace livello di dialogo e cooperazione tra i diversi livelli di governo. Al tempo stesso l'ente regionale dovrà sviluppare soprattutto il ruolo di interfaccia tra la scala locale e gli organismi nazionali ed europei.

L'affermazione dei principi di sussidiarietà e rispetto delle identità locali, tuttavia, si potrà rivelare un elemento positivo solamente a patto che non sia vissuto come una spinta alla chiusura localistica ed all'isolamento.

Sempre nell'ambito della sfera del "pubblico" si fa rilevare come l'impatto complessivo di un sistema di regole e norme (tecnico-produttive, sanitarie, fiscali, urbanistiche, ambientali...) particolarmente complesso, farraginoso, talora contraddittorio e fallace (non ha impedito gli shock sanitari...), possa rappresentare un elemento di ostacolo allo sviluppo, soprattutto nelle aree rurali svantaggiate, caratterizzate contemporaneamente dalla fragilità del sistema produttivo e da una particolare concentrazione dei vincoli. Una ragionevole semplificazione e deregolamentazione, che tenga conto della piccola scala dimensionale delle imprese e della diffusione della pluriattività, è quindi auspicabile.

Un ultimo aspetto generale consiste nell'opportunità di finalizzare la necessaria adozione di modelli di sviluppo sostenibile, orientandola a soddisfare le esigenze dei consumatori sensibili alla qualità complessiva di prodotti e servizi, ivi comprese le garanzie di salubrità, di tipicità ed autenticità dell'origine, della compatibilità ecologica dei processi produttivi. Le iniziative di certificazione tenderanno ad estendersi ai territori nel loro complesso, come forma di validazione ambientale e culturale della qualità di ciò che contengono, producono ed offrono. Questo aspetto si interseca profondamente con il nodo dell'evoluzione del governo locale (che traccia i percorsi di sviluppo) e con quello delle nuove tecnologie informatiche (che consentono un più stretto monitoraggio dei sistemi produttivi ed un dialogo più personalizzato con il consumatore).

Per le singole tipologie di territorio rurale, i nodi generali possono assumere declinazioni di tipo particolare, oppure si presentano problematiche specifiche.

La particolare concentrazione di elementi di rischio nelle aree agroindustriali impone la necessità di un più stretto controllo delle catene alimentari

Nel caso dei territori agro-industriali, potrebbe verificarsi una particolare concentrazione degli elementi di rischio (riduzione del sostegno pubblico, aumento della competitività, disarticolazione del sistema produttivo, shock sanitari...); questi fattori rendono maggiormente vulnerabile la posizione di tutti quei prodotti (e delle aree in cui sono ottenuti) che tendono a porsi sul mercato con caratteristiche indifferenziate di *commodity*. Inoltre la PAC europea, per quanto riguarda il sostegno ai prodotti ed al reddito agricoli, offre un orizzonte di stabilità fino al 2006, oltre il quale è presumibile una riduzione dell'impegno finanziario ed una finalizzazione "ambientale". Ciò richiederebbe una drastica revisione delle pratiche agricole, che attualmente sono di tipo intensivo e non di rado accompagnate da consistenti externalità negative (riduzione della biodiversità, concentrazione di input chimici). Anche i ricorrenti scandali di tipo sanitario, di cui quello della cosiddetta "mucca pazza" rappresenta solamente il caso più emblematico, mettendo a nudo i rischi

connessi ad un'eccessiva intensivizzazione delle produzioni agricole e zootecniche, dovrebbero spingere ad una drastica revisione degli indirizzi settoriali.

Una risposta all'inasprimento del quadro competitivo può consistere nello sviluppare la capacità di integrazione e di sincronizzazione dell'intero sistema agroalimentare verso obiettivi innovativi e definiti (differenziazione produttiva, innalzamento della qualità complessiva di prodotti e servizi). Un aspetto di

particolare rilevanza ed urgenza è legato alla necessità di garantire la qualità organolettica e soprattutto igienico-sanitaria dei prodotti, anche ricorrendo ai già citati sistemi di tracciabilità. Tutto ciò richiede un'elevata capacità organizzativa ed un equilibrato apporto delle diverse componenti delle filiere, con particolare attenzione al ruolo della produzione primaria, la meno attrezzata in questo senso.

Per quanto concerne le aree rurali agro-terziarie, l'orizzonte si presenta ancora in positiva evoluzione. Tali territori, pur continuando sulla strada intrapresa, non dovranno tuttavia ignorare i rischi competitivi che comporta il fatto di operare in un'area di prodotti e servizi con una crescente componente immateriale e voluttuaria, oltre che in nicchie ad alto valore aggiunto insidiate da concorrenti sempre più agguerriti. Uno dei nodi essenziali consiste quindi nella capacità di mantenere la massima attenzione all'evoluzione della domanda e del quadro competitivo. Un altro versante problematico riguarda la necessità di radicare ulteriormente lo sviluppo sul territorio investendo nella qualità dei servizi e dell'ambiente, mantenendo prezzi equilibrati e limitando i fenomeni di congestione. Lo sviluppo di Internet e del cosiddetto *e-commerce* rappresentano il campo innovativo nel quale sperimentare nuovi strumenti di promozione e di erogazione di servizi (ad es. prenotazioni turistiche, vendita di prodotti locali, contatto diretto con la clientela), alla ricerca delle opportunità offerte dal processo di globalizzazione delle nicchie.

Le aree agro-terziarie si rivolgono ad un mercato con forte componente voluttuaria e ambito da agguerriti concorrenti

Nel caso delle aree rurali di collina e montagna in declino, gli obiettivi strategici consistono nel vincere l'inerzia causata dall'assetto sociodemografico fortemente squilibrato e nel creare occasioni di incontro tra le risorse potenziali e la domanda. È in questo caso particolarmente evidente la necessità di attivare meccanismi di sviluppo integrati ed autogeni, che ricorrano a tutte le leve disponibili (dai fondi dell'UE alla concertazione, dal recupero dell'identità alla cooperazione tra comunità locali) per incidere positivamente sull'attrattività di tali territori, sia nei confronti della popolazione residente attuale e futura (con particolare attenzione ai servizi ad alle infrastrutture per le giovani famiglie) sia dei fruitori esterni. In questi territori, almeno in linea teorica, si potrebbero cogliere enormi vantaggi dalla diffusione delle moderne tecniche di telecomunicazione, non solo per migliorare il rapporto con il mercato ma anche per attenuare l'isolamento e la perifericità che li caratterizza (telelavoro, decentramento di sportelli e servizi alla popolazione ed alle imprese). Un altro aspetto essenziale riguarda l'assoluta necessità di abbandonare definitivamente ogni modello di sviluppo "*hard*" ed anzi, ove possibile, procedere alla rinaturalizzazione di luoghi compromessi. In proposito, si auspica che venga finalmente attuata un'estesa e corretta incentivazione delle pratiche di manutenzione del territorio a fini della sicurezza idrogeologica e della conservazione del paesaggio, spesso valutabili come esternalità positive dell'attività agroforestale.

L'inerzia delle zone rurali in declino può essere smossa attraverso progetti di sviluppo integrato che ricorrano a tutte le leve disponibili sul territorio

UNO SCHEMA SWOT

Ricorrendo ad una forzatura concettuale, è possibile inserire gli elementi sin qui analizzati in uno schema di tipo SWOT (punti di forza e di debolezza, minacce e opportunità) articolato in base alle tre principali tipologie di territorio rurale prima descritte (schema 2). Le determinanti esterne costituiscono il quadro delle minacce e delle opportunità, mentre quelle interne rappresentano i punti di forza e di debolezza. Lo schema prevede inoltre alcune voci specifiche per i singoli territori, non considerate in dettaglio nel testo per ragioni di sintesi. La sua utilità consiste nel guidare verso una più netta individuazione dei nodi essenziali dello sviluppo per le diverse tipologie rurali.

Schema 2 – Principali tipologie di territorio rurale in Piemonte:
minacce e opportunità, punti di forza e di debolezza

	Aree agro industriali di pianura	Aree collinari agro terziarie	Aree collinari e montane in declino
Opportunità			
Fondi europei per lo sviluppo strutturale nelle aree rurali (anche se in misura probabilmente ridotta rispetto al passato)	•	•	•
Probabile crescita del sostegno pubblico "agroambientale"	•	•	•
Sviluppo dei sistemi avanzati di telecomunicazione	•	•	•
Sviluppo della domanda di prodotti agroalimentari tipici e/o ad elevata garanzia di salubrità (nicchie anche globali)		•	•
Sviluppo della domanda di prodotti agricoli con caratteristiche idonee a specifici utilizzi industriali	•		
Crescita del turismo enogastronomico, dell'agriturismo e crescita di forme di turismo legate all'interesse per l'ambiente		•	•
Minacce			
Riduzione del sostegno pubblico al reddito agricolo	•		
Inasprimento della concorrenza, sia nell'ambito dei prodotti commodity che in alcune nicchie ad alto valore aggiunto	•	•	
Delocalizzazioni produttive e sganciamento dal territorio della parte trainante dell'economia rurale	•		
Spinta ad ulteriore marginalizzazione delle aree più periferiche			•
Rischi legati a shock sanitari ed ambientali di origine esterna	•	•	•
Rischi legati agli effetti imprevisti delle biotecnologie avanzate	•		

2. I POSSIBILI SCENARI

Dopo avere esaminato in dettaglio gli elementi e le problematiche che concorrono a determinare lo sviluppo dei territori rurali del Piemonte, è ora possibile tentare di rispondere alla domanda iniziale: “quali scenari per il Piemonte rurale?”

Diventa pertanto indispensabile un’operazione di sintesi e schematizzazione che possa guidare ad un’interpretazione di tipo globale. In tal senso, l’insieme dei fattori analizzati sembra coagularsi attorno a due assi evolutivi di fondo:

1. quello i cui due estremi sono la chiusura localistica ed il protezionismo (almeno nelle intenzioni) da una parte e l’**apertura** (al mercato, alle influenze esterne, ai nuovi modelli di organizzazione dello sviluppo, all’innovazione) e l’accettazione della sfida competitiva dall’altra;

	Aree agro industriali di pianura	Aree collinari agro terziarie	Aree collinari e montane in declino
Punti di forza			
Presenza di economie esterne di carattere distrettuale (solo in alcune situazioni locali)	•	•	
Diffusione di prodotti tipici		•	•
Microfiliere e canali brevi ancora attivi		•	•
Buon assetto socioeconomico generale	•	•	
Relativa incontaminazione dell'ambiente e dei prodotti agricoli, diffusa presenza di aree protette			•
Rivitalizzazione della cultura locale, recupero di identità		•	•
Attitudine allo scambio transfrontaliero			•
Punti di debolezza			
Impatto ambientale elevato dei processi agricoli e zootecnici	•		
Scarsa integrazione verticale delle filiere agroalimentari e debolezza organizzativa del settore agricolo	•		•
Scarsa esperienza nell'attivare azioni di sviluppo concertate ed integrate	•	•	•
Elevata dipendenza dalla PAC (Politica Agricola Comune)	•		
Frammentazione amministrativa		•	•
Spopolamento e squilibrio demografico, problemi di risorse umane			•
Degrado idrogeologico del territorio e danni al paesaggio		•	•

2. quello caratterizzato da un lato dalla tendenza a perseguire modelli di sviluppo a **motore esogeno** e tendenzialmente specializzanti e “verticali”, mentre dal lato opposto si trovano i modelli di sviluppo a **motore endogeno**, integrati ed orientati alla sostenibilità.

Dall'incrocio di questi due assi si possono individuare quattro aree di tendenza (schematizzate nella figura 2), da cui discendono a loro volta **quattro generici scenari di base**, sinteticamente articolati come segue:

- **Declino**: scenario nel quale il sistema locale tende a subire gli stimoli esterni (concorrenza di altre aree, ridimensionamento delle politiche rurali, shock di vario tipo) senza mettere in atto reazioni adeguate ed autonome. La chiusura all'innovazione e l'incapacità di generare processi di sviluppo a matrice locale porta ad una riduzione della competitività del sistema, ad un incremento della dipendenza dall'esterno e, in ultima

Due grandi linee di tendenza, tese tra chiusura e apertura del sistema locale e tra adozione di modelli di sviluppo endogeni o esogeni

analisi, ad un circuito vizioso di erosione delle risorse socioeconomiche (lo spopolamento è l'aspetto di maggiore evidenza) e di degrado dell'ambiente che, in alcune situazioni già critiche, può divenire irreversibile.

- **Localismo:** il sistema locale reagisce di fronte all'inasprimento del quadro competitivo e degli stimoli esterni, selezionando tuttavia tra questi ultimi prevalentemente quelli di tipo negativo. Facendo leva su un rinnovato senso dell'identità tradizionale, si attuano meccanismi di tipo protezionistico e difensivo, caratterizzati dalla chiusura localistica, dalla diffidenza verso l'innovazione, dalla mitizzazione del passato. Tale scenario, tuttavia, può anche essere inteso come una fase di risveglio e reazione al declino da parte della comunità locale, e potrebbe portare al recupero almeno parziale degli elementi culturali, produttivi ed ambientali del territorio. In tal senso, se inteso come una fase di transizione verso un'attivazione più completa e aperta, esso può rappresentare un'opzione positiva. Viceversa, la mancanza di innovazione e di proiezione verso l'esterno potrebbero causare, nel lungo periodo, una perdita di competitività del sistema innescando una nuova tendenza al declino.
- **Specializzazione e sviluppo selettivo:** in questo scenario il sistema locale accentua la propria specializzazione, sia in senso produttivo che in termini di uso del territorio, adottando processi di selezione e di integrazione verticale dei settori e degli attori presenti. Si migliorano, da un lato, le performance dei settori dominanti ma, al tempo stesso, si tendono a limitare forme di differenziazione. La matrice dello sviluppo è tendenzialmente esogena (impulsi di mercato e/o strategici provenienti dall'esterno) e porta ad un'intensivizzazione dei processi produttivi, con possibili impatti sfavorevoli sull'ambiente naturale e sociale. Tale scenario, per realizzarsi compiutamente, esige un'elevata sincronizzazione delle strategie e degli attori e, per attenuare gli aspetti potenzialmente negativi, richiede la messa in opera di adeguati contrappesi ambientali, sanitari e sociali. In adeguati contesti, esso potrebbe preludere allo scenario di sviluppo integrato e diffuso: ad esempio si può ragionevolmente ipotizzare che questo sia accaduto nelle Langhe dove, attorno al rafforzamento della specializzazione locale (la filiera vitivinicola) si è articolato nel tempo un ampio allargamento della catena del valore ad altri settori e soggetti.
- **Sviluppo integrato diffuso:** situazione nella quale il sistema locale reagisce positivamente agli stimoli esterni, cogliendone le opportunità, e si indirizza verso un modello di sviluppo di matrice endogena, orientato alla sostenibilità, basato sull'identità ed il patrimonio locale ma aperto al mercato ed all'innovazione. Si instaura un ciclo virtuoso e cresce l'attrattività del territorio verso residenti ed imprese. Alla base di esso sussistono meccanismi di concertazione e di programmazione "dal basso", o comunque la condivisione di un orizzonte strategico verso il quale convergono gli attori. Tale scenario prevede un'integrazione tra settori anche singolarmente deboli e la creazione di sinergie. È la via del moderno sviluppo rurale, che mette in rete e valorizza le risorse locali, attenua gli squilibri e conduce ad un progressivo allargamento della catena del valore.

Fig. 2 – Rappresentazione schematica dei due assi evolutivi di fondo e degli scenari che ne potrebbero derivare



Una descrizione maggiormente analitica degli scenari, articolata nei diversi risvolti che ad essi si accompagnano, è riassunta nello schema 3, al quale si rimanda per un esame più approfondito. In termini di commento sintetico, si possono sottolineare alcuni aspetti essenziali. Nell'ordine con cui sono posti gli scenari nello schema (declino-localismo-specializzazione-sviluppo integrato) si riscontra un livello via via crescente di complessità dal punto di vista dell'impegno concertativo, della capacità di regia pubblica, dell'efficacia ed apertura delle relazioni tra attori interni ed esterni, dello sforzo di integrazione tra risorse, di creatività, di capacità di cogliere le opportunità. Sempre nello stesso ordine, inoltre, si notano crescenti livelli di impatto positivo sul tessuto socioeconomico e sul territorio, di sostenibilità e, in ultima analisi, di auspicabilità nella loro realizzazione.

La diversa natura e struttura delle differenti aree rurali del Piemonte rende inoltre necessario articolare gli scenari in base alle principali tipologie territoriali cui sinora è stato fatto riferimento. Rinviando anche in questo caso il lettore ad uno schema specifico (schema 4), si sottolinea l'evidente differenza che intercorre tra le aree agro-industriali e le restanti tipologie territoriali, come è lecito attendersi in base alla natura strutturalmente molto diversa delle prime rispetto alle seconde.

Gli elementi di maggiore interesse per un commento critico, tuttavia, emergono nel momento in cui si voglia tentare di individuare per ogni tipologia territoriale uno scenario tendenziale (quello che, allo stato attuale, sembra in procinto di realizzarsi in assenza di importanti interventi), quello desiderabile (auspicato teoricamente, anche senza tenere conto di eventuali vincoli difficilmente rimovibili) e quello che probabilmente si potrà realizzare mettendo in gioco le risorse effettivamente disponibili.

Nei territori agro-terziari, con riferimento soprattutto alle Langhe, lo scenario tendenziale (sviluppo integrato e diffuso) tende a coincidere con quello desiderabile e oggettivamente perseguibile, e ciò rappresenta un caso, se non unico, certamente raro, non solo in Piemonte. Anche nelle aree circostanti (Acqui, Nizza, Ovada, Canelli...), in una condizione di specializzazione imperniata sulla filiera vitivinicola ed altre branche tradizionali, accanto ad elementi di stagnazione si colgono segnali di allargamento dello sviluppo anche se in modo meno intenso, diffuso e profondo rispetto alle Langhe. Pur in un quadro positivo, quindi, non si può escludere per tali territori una fase critica che, se non di declino vero e proprio, porti ad una stasi nei progressi conseguiti. La causa scatenante potrebbe essere rappresentata da eventi traumatici, come un grave shock ambientale o biologico (ad esempio una fitopatia che provochi gravi conseguenze alla viticoltura) oppure da repentine crisi di mercato. In tal senso la comparsa della "flavescenza dorata" o le difficoltà persistenti della filiera del Moscato potrebbero costituire segnali preoccupanti; si ritiene tuttavia che tali territori, con il concorso di specifici interventi regionali, dispongano delle risorse e delle capacità necessarie per reagire a situazioni critiche.

Nelle aree agro-industriali di pianura, è attualmente difficile individuare uno scenario tendenziale: la situazione incerta di molte filiere, i futuri impatti ancora poco prevedibili nel lungo periodo di eventi rilevanti come "mucca pazza", l'indeterminazione della PAC del "dopo 2006" possono suggerire che, ad oggi, tali territori si collochino in una sorta di limbo tra declino (tutt'altro che improbabile), localismo (soprattutto voglia di protezionismo, difficilmente attuabile nell'attuale contesto europeo ed internazionale) e segni di specializzazione e sviluppo selettivo. Quest'ultimo scenario – in una forma definibile "*specializzazione verticale virtuosa*" – potrebbe essere quello auspicabile: si può immaginare infatti una sorta di *dematurity* simile a quella vissuta da alcune aree industriali, nella quale il settore dominante (in questo caso l'agricoltura e le branche agroalimentari collegate) si avvia lungo un cammino di evoluzione strutturale ed organizzativa che miri all'innalzamento della capacità competitiva, con obiettivi quali la qualità controllata e garantita, il posizionamento di mercato elevato nell'ambito delle produzioni non di nicchia, la parziale diversificazione produttiva, la compatibilità ambientale, la salubrità e la sicurezza igienica dei prodotti. In un tale contesto si dovrebbe prestare particolare attenzione al controllo della catena alimentare (attraverso protocolli di produzione e l'uso estensivo della tracciabilità) ed agire con la massima cautela

Schema 3 – Le principali implicazioni degli scenari rurali

	Strategia principale	Attori prevalenti	Aspetti politico-istituzionali
Declino	nessuna strategia oppure "guerra tra poveri" e conflittualità tra categorie e territori	prevalenza degli attori esterni, quelli che definiscono le grandi regole del gioco (Ue, Wto) e sostanziale assenza degli attori interni	politiche di gestione delle aree abbandonate ammortizzatori sociali
Localismo	puntare su ciò che è locale e tradizionale ma in contrapposizione con l'esterno; scarsa apertura e capacità di intercettare l'innovazione e le opportunità derivanti dall'esterno	prevalenza degli attori interni a scala locale, che pongono barriere nei confronti di attori esterni. Spinte campanilistiche più che bottom-up	enfasi localistica, politiche protezionistiche, tendenza allo sganciamento nazionale ed europeo
Specializzazione e Sviluppo selettivo	strategie di sviluppo settoriale, azioni volte alla specializzazione e all'organizzazione in senso verticale delle attività produttive e delle funzioni del territorio	connessione di interessi ed operato tra alcuni attori interni ed esterni su specifiche azioni di sviluppo	pressioni di lobby specifiche, concertazione delimitata a singole filiere, prevalenza dell'azione privata
Sviluppo integrato diffuso	concertazione, bottom-up come metodi di elaborazione di strategie che mirano alla valorizzazione integrata e sostenibile delle risorse locali; apertura all'innovazione ed alle opportunità derivanti dall'esterno	processi di concertazione a scala locale, con efficace regia pubblica ed in sintonia con i principali motori esterni, in primo luogo l'Unione Europea	superamento della frammentazione e della conflittualità, attivazione degli attori locali con Regione regista e intermediario rispetto ad Ue

Per le aree agro-industriali è auspicabile una specializzazione virtuosa, mentre la via dello sviluppo integrato appare più confacente per le aree collinari e montane. In diverse situazioni l'ipotesi del declino non è tuttavia improbabile, per cui è importante prepararsi a gestirlo, prevenendo o riducendo i danni sociali e ambientali

nell'introduzione di organismi geneticamente modificati. Tale scenario, a causa delle notevoli inerzie ed inefficienze ancora presenti nel sistema agroalimentare regionale, è di esito tutt'altro che scontato. In assenza di sforzi progettuali, organizzativi e finanziari considerevoli, e vista l'esposizione dei territori in esame agli shock di vario tipo, l'ipotesi di uno scenario di declino anche brusco è realistica e tale da consigliare ogni sforzo possibile per imboccare una svolta positiva.

Nel caso dei territori collinari e montani in declino lo scenario tendenziale è, appunto, quello del declino socioeconomico e, per alcuni aspetti, ambientale. Tuttavia, in un numero crescente di situazioni, si possono scorgere iniziative e reazioni che potrebbero essere intese come l'embrione di un desiderabile scenario di sviluppo integrato e diffuso. Anche i non rari segnali di localismo, legati alla riscoperta di identità e minoranze etniche e linguistiche, possono essere interpretate come fase necessaria a reagire al declino, che potrebbe preludere, magari grazie ad un adeguato ambiente di stimoli ed incentivi, ad un'attivazione persistente della società locale anche verso obiettivi maggiori di apertura e innovazione. L'effettiva realizzazione di tale percorso evolutivo dipenderà

	Aspetti economico-finanziari	Effetti sul sistema produttivo	Effetti sull'ambiente e sul territorio
Declino	disponibilità di fondi per le politiche di cui al punto precedente	guerra dei prezzi, perdita di competitività, riduzione posti di lavoro, contrazione dei servizi	abbandono di aree agricole anche di pregio in pianura, ulteriore e definitiva marginalizzazione e degrado ambientale di collina e montagna
Localismo	disponibilità di risorse private locali – anche non ingenti – e possibilità di svincolare l'intervento pubblico dalle regole europee sui cosiddetti aiuti di stato	alcuni effetti di ripresa delle piccole filiere tradizionali ma nel medio-lungo periodo perdita di competitività e capacità innovativa	possibili effetti positivi sulla manutenzione dell'ambiente, scarsi effetti sull'attrattività residenziale e produttiva, sostanziale permanenza degli squilibri demografici attuali
Specializzazione e Sviluppo selettivo	disponibilità di capitali per l'innovazione tecnologica e l'irrobustimento strutturale	selezione delle imprese, incremento della competitività nelle filiere coinvolte, crescita del dualismo strutturale e rapido declino delle imprese e filiere deboli	possibili effetti negativi dovuti a forme di sfruttamento intensive e poco sostenibili, allargamento delle aree di abbandono nelle zone non coinvolte nei processi di sviluppo (macchia di leopardo)
Sviluppo integrato diffuso	ampia disponibilità di fondi per investimenti strutturali, formazione, innovazione, promozione	rivitalizzazione delle filiere locali, creazione di sinergie tra settori (ad. es. turismo – artigianato – agricoltura – cura del patrimonio)	azioni positive sull'assetto paesaggistico e sulla sicurezza del territorio; aumentata capacità di attrazione e possibile inversione di tendenza del declino demografico; attenuazione e superamento dei processi di marginalizzazione

essenzialmente dalla capacità reattiva e concertativa delle comunità locali che, sotto la regia regionale, potranno attingere a finanziamenti strutturali non indifferenti e mettere a frutto l'esperienza derivante da iniziative-laboratorio come Leader, Interreg, Patti Territoriali. Le *chance* per questi territori (finanziamenti, sviluppo della domanda esterna, nuove tecnologie, attenzione per l'ambiente) sembrano oggi ben superiori rispetto al passato, ma l'impressione è che se il salto evolutivo non avverrà nei prossimi anni, il depauperamento di risorse umane raggiungerà un livello oltre il quale sarà forse impossibile invertire la tendenza al declino. È inoltre molto probabile che si assista a fenomeni di rivitalizzazione anche interessanti ma "a macchia di leopardo".

Una particolare variabile di scenario, che potrebbe riguardare sia le aree montane e collinari, sia quelle agroindustriali, si potrebbe definire come "*declino gestito*". In tale situazione, prendendo atto dell'ineluttabilità del declino di alcuni settori o territori, invece di subirne passivamente gli esiti negativi, da parte pubblica si mette in opera una serie di misure correttive o preventive per ridurre i danni, ad esempio ammortizzatori sociali ed incentivi alla diversificazione produttiva, azioni rivolte alle popolazioni residenti in aree svantaggiate, massicci interventi di ripristino e governo dell'equilibrio idrogeologico e ambientale.

Schema 4 – I caratteri specifici degli scenari nelle diverse tipologie di territorio rurale

Scenario \ Territorio	Aree agro-industriali di pianura	Aree collinari agro terziarie	Aree collinari e montane in declino
Declino	perdita di competitività, crisi e collasso di alcune importanti filiere agroalimentari; vaste aree perdono il sistema di regimazione tradizionale, deficit di approvvigionamento alimentare	shock dovuti ad eventi ambientali esterni o gravi calamità naturali incidono sul potenziale produttivo e sull'immagine del territorio, che perde attrattività	prosecuzione con esito irreversibile e generalizzato del processo di marginalizzazione; grave impatto sul sistema ambientale
Localismo	si affermano leadership locali di categoria che sostengono richieste di protezionismo, tentano di difendere le imprese dall'inasprimento del quadro competitivo ma non riescono a elaborare ed attuare strategie di ampio respiro	possibile sviluppo di atteggiamenti di ripiegamento localistico come reazione alla sfida di altri territori sia sotto il profilo delle produzioni vinicole di qualità che del turismo rurale ed enogastronomico	enfasi delle società locali verso elementi di identità e tradizione, con atteggiamento di chiusura localistica-isolamento e tendenziale rifiuto dell'innovazione e dell'apertura a nuove opportunità di sviluppo
Specializzazione e Sviluppo selettivo	nel tradizionale modello agricolo e zootecnico intensivo si affermano forme moderne di organizzazione e integrazione di filiera; si tende allo sviluppo di specifici standard di qualità di prodotto e processo, alla riduzione dell'impatto ambientale e sanitario, alla certificazione	concentrazione dei processi di crescita in territori delimitati, senza influenza sulle aree circostanti; enfasi del settore vitivinicolo ed enogastronomico con sottovalutazione delle potenzialità di altri settori ed elementi del patrimonio	solamente alcune aree, a "macchia di leopardo", riescono ad attivare momenti di sviluppo specifici (es. turismo, alcune filiere tradizionali) ma senza attivare processi di integrazione inter-settoriale e di diffusione nei territori circostanti. Nel resto del territorio continua il processo di marginalizzazione
Sviluppo integrato diffuso	adozione di modelli di utilizzo del territorio in parte alternativi e funzionali a scopi ambientali, ricreativi ed insediativi di qualità, sviluppo di esternalità positive e di economie distrettuali, diffusione di processi di concentrazione dello sviluppo in forma intersettoriale	ulteriore allargamento della catena del valore e progressiva integrazione dei diversi elementi del patrimonio locale in processi di sviluppo sostenibili	avvio e sviluppo di processi locali concertati che portano alla valorizzazione integrata del patrimonio produttivo, ambientale e storico culturale del territorio, secondo modalità "bottom-up" e criteri di sostenibilità. Aggancio della domanda evoluta di beni e servizi di qualità, ritrovata capacità attrattiva per residenti e PMI

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: LE POLITICHE REGIONALI

Gli scenari proposti, per quanto specifici, rappresentano in sostanza possibili percorsi di sviluppo locale. Pertanto le connessioni con le diverse dimensioni dell'evoluzione regionale e, in particolare, con le varie sfere di *policy*, sono molteplici. Tra queste, ovviamente, spiccano le politiche settoriali agricole ed agroindustriali e le azioni specifiche di sviluppo rurale ma vengono coinvolti quasi tutti gli ambiti d'azione della Regione e degli Enti locali. Un'elencazione di massima delle aree di *policy* coinvolte potrebbe essere la seguente:

Le connessioni tra lo sviluppo rurale e le diverse sfere di policy regionale sono molteplici

- agricoltura e agroindustria, elementi essenziali soprattutto per le aree rurali di pianura ma determinanti anche negli altri contesti, a patto che vengano modulate adeguatamente;
- sviluppo rurale e montagna, ovvero l'insieme di azioni specifiche rivolte a compensare situazioni di svantaggio e a stimolare meccanismi reattivi su base locale, soprattutto nei territori marginali/in declino;
- federalismo e deleghe alle autonomie locali, in relazione sia al ruolo di regia della Regione che degli effettivi poteri – e quindi delle possibilità di azione concreta – che verranno attribuiti agli attori pubblici locali;
- ambiente ed aree protette, relativamente all'opportunità di passare da una fase “conservativa”, quella che ha portato alla realizzazione dei Parchi come elemento di tutela della natura, ad una di coinvolgimento attivo – per quanto prudente – delle risorse ambientali nei processi di valorizzazione del territorio, esemplificato dall'idea-ecomuseo;
- sicurezza del territorio, per quanto concerne l'implementazione di iniziative più diffuse ed efficaci di protezione idrogeologica e di difesa dagli incendi boschivi, al fine di ridurre e possibilmente prevenire i danni derivanti dal preannunciato mutamento climatico e dalla perdita del presidio antropico, oltre che per evitare shock irreversibili;
- artigianato, con politiche di settore che porterebbero a rivitalizzare il comparto soprattutto nelle sue sfaccettature tradizionali -tipiche- artistiche, ovvero quelle in grado di contribuire a caratterizzare l'offerta dei territori rurali e ad arricchirne l'attrattività;
- commercio e terziario, sia per gli effetti relativi al mantenimento dei residenti nelle aree tendenti allo spopolamento, sia come elemento indispensabile per cucire (attraverso la vendita di prodotti tipici, la ristorazione, la messa a punto di servizi specifici) l'offerta integrata di beni e servizi sulla quale si deve basare un moderno sviluppo rurale;
- turismo, potenziale elemento propulsivo dei processi di sviluppo desiderabili per i territori rurali collinari e montani; la crisi del turismo “tradizionale” del Piemonte (laghi + neve) può spingere a cercare nuove opportunità nel rurale;
- cooperazione interregionale e transfrontaliera, elemento importante per allargare la sfera dello sviluppo locale dei territori rurali e per importare/scambiare esperienze, modelli, formule;
- promozione del Piemonte in senso generale, pensando al territorio rurale come un elemento di spicco nella caratterizzazione della regione anche nelle iniziative a scala internazionale, nel marketing territoriale;
- formazione e avviamento al lavoro, elemento essenziale per creare nuove professionalità, recuperare e trasferire i *know-how* tradizionali, introdurre innovazione e capacità organizzativa, in ultima istanza per fornire la più preziosa tra le risorse necessarie allo sviluppo, la competenza;
- diffusione delle nuove tecnologie, con particolare riferimento a quelle telematiche e multimediali, per le grandi implicazioni in termini di attenuazione dell'isolamento, semplificazione burocratica, creazione di servizi innovativi per i residenti, le imprese, i turisti, ampliamento della sfera d'azione nelle attività promozionali e commerciali.

Dall'articolazione dell'elenco, appare evidente che la realizzazione degli scenari maggiormente auspicabili ma, al tempo stesso, più complessi, difficilmente possa attuarsi compiutamente senza la convergenza di una grande molteplicità di fattori. Ancora più improbabile è che tale convergenza si realizzi spontaneamente, soprattutto in territori come quelli rurali dove l'elevata frammentazione amministrativa, la scarsa presenza di

➔ **La realizzazione degli scenari più auspicabili - ma anche più complessi - difficilmente si potrà attuare senza la convergenza di numerosi fattori e senza un'accorta regia regionale**

reti attive di attori e rappresentanze, il campanilismo ancora diffuso, accentuano il livello di micro-conflittualità tra aree e settori che, viceversa, si gioverebbero della definizione di obiettivi ed azioni comuni. Tutto ciò non fa che confermare l'importanza di radicare in modo sempre più diffuso e stabile i processi di concertazione locale e suggerisce inoltre che, in un contesto di attori singolarmente deboli, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'ente regionale possa giocare un fondamentale ruolo di stimolo ed indirizzo dei processi di attivazione locale.

ALLEGATO 1

I TERRITORI RURALI DEL PIEMONTE: UN SINTETICO QUADRO DESCRITTIVO

L'elemento che, più di ogni altro, è utilizzato in letteratura per definire "rurale" un determinato territorio è la bassa densità abitativa. Nel caso delle tipologie proposte in questo lavoro, si nota come in quelle più prettamente rurali la densità sia effettivamente minore della media regionale (tab. 1), con valori particolarmente ridotti nel caso della montagna in declino. Nell'ambito demografico, l'aspetto più significativo sotto il profilo analitico è tuttavia il fenomeno dello spopolamento, che in molti territori rurali, e segnatamente nelle aree collinari e montane piemontesi, è al tempo stesso concausa e riflesso di situazioni di marginalità socioeconomica.

I dati riportati nella tab. 1 mostrano come il saldo demografico presenti tassi fortemente negativi soprattutto nelle aree definite, appunto, in declino. Vi sono invece aree che stanno recuperando residenti, spesso beneficiando della delocalizzazione residenziale delle aree urbane: nella pianura periurbana e, soprattutto, nella collina in transizione residenziale si riscontrano negli anni recenti saldi migratori assai positivi. Una situazione favorevole si registra anche nelle aree "porte di valle" e nella collina agroterziaria. Un elemento di notevole interesse è rappresentato dal fatto che nel corso degli anni '90 il saldo negativo dei territori rurali è da attribuirsi soprattutto alla componente naturale (scarsa natalità ed elevato numero di decessi), mentre il saldo migratorio è quasi ovunque positivo, anche se spesso insufficiente ad invertire la tendenza allo spopolamento. Il persistere per decenni della tendenza allo spopolamento ha portato molti territori ad un forte squilibrio della composizione della popolazione, con un'incidenza delle classi anziane particolarmente elevata.

Tab. 1 – Aspetti demografici

Tipologie territoriali	Superf. territ. (km ²)	Popolaz. residente 1998	Densità (abit./km ²) 1998	Saldo %			Saldo naturale %	Saldo migratorio %	Indice di invecch.
				Saldo % 1971-'81	Saldo % 1981-'91	Saldo % 1991-'98	1991-'98	1991-'98	1991
Pianura agroindustriale	4531,9	760.001	167,7	-0,7	-3,2	-0,4	-4,0	3,7	1,5
Collina agroterziaria	1992,1	272.880	137,0	-1,1	-2,2	1,2	-5,5	6,7	1,9
Collina in declino	2565,5	203.275	79,2	-4,0	-5,4	-0,5	-6,6	6,1	2,1
Montagna in declino	6735,7	116.231	17,3	-7,9	-7,8	-2,3	-6,8	4,1	1,9
Porte di valle	1400,4	166.812	119,1	4,4	2,1	3,0	-3,1	5,9	1,3
Pianura agricola periurb.	556,0	131.791	237,1	14,5	5,9	4,6	0,4	3,2	0,9
Collina in transiz. resid.	525,4	48.224	91,8	-0,2	0,9	5,1	-5,8	10,7	1,8
Piemonte	25398,4	4.288.051	168,8	1,1	-3,9	-0,4	-2,9	2,5	1,4

Fonte: ISTAT

Un altro aspetto critico di molti territori rurali è la scarsa accessibilità, che comporta un elevato isolamento rispetto ai principali centri urbani. Tale elemento, che può sinteticamente essere rappresentato dai tempi di accesso al capoluogo regionale e provinciale, in Piemonte è evidente soprattutto nelle aree svantaggiate di collina e montagna. L'isolamento ha certamente contribuito al declino di tali territori ma, al tempo stesso, sfavorendo processi di sviluppo intensivo, ha contribuito alla tutela di ampie zone pregevoli sotto il profilo ambientale e paesaggistico.

Tab. 2 – Aspetti territoriali

Tipologie territoriali	Accessibilità (tempi di accesso stradale in minuti)		Popolazione media 1998	Frammentazione amministrativa	
	Media dei tempi di accesso stradale a Torino	Media dei tempi di accesso stradale al capoluogo provinciale		% comuni < 500 abit. 1998	% popolaz. in comuni < 500 abit. 1998
Pianura agroindustriale	56,3	21,9	4.270	15,2	1,1
Collina agroterziaria	63,7	34,6	1.856	23,1	4,6
Collina in declino	72,7	39,6	1.255	51,9	12,0
Montagna in declino	86,0	49,0	688	60,4	21,0
Porte di valle	65,8	32,1	3.147	17,0	1,3
Pianura agricola periurb.	29,3	29,3	6.590	5,0	0,3
Collina in transiz. resid.	41,0	21,4	1.026	46,8	15,0
Piemonte	62,9	32,9	2.190	36,0	4,7

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT

La frammentazione amministrativa, ovvero la presenza di un elevato numero di piccoli comuni (tab. 2), costituisce un ostacolo alla messa in opera di azioni di sviluppo e all'organizzazione di servizi efficienti. Le aree rurali di collina e montagna del Piemonte sono fortemente caratterizzate sotto questo aspetto, che non di rado è aggravato da tendenze al localismo ed al campanilismo che rendono ulteriormente difficile la collaborazione tra entità territoriali limitrofe.

Per quanto concerne le risorse umane (tab. 3), emergono aspetti critici relativi al livello di istruzione nelle aree montane (fattore da mettersi in relazione all'elevato invecchiamento della popolazione ed alla selettività dei processi di esodo), cui si accompagna – come in collina – un'elevata presenza di ritirati dal lavoro. Le caratteristiche sbilanciate della popolazione si riflettono anche in termini di reddito disponibile, completando il quadro degli elementi di svantaggio presenti nelle aree rurali in declino.

Tab. 3 – Risorse umane e reddito

Tipologie territoriali	% laureati + diplomati su pop. attiva 1991	% ritirati dal lavoro su pop. attiva 1991	Reddito disponibile pro capite (milioni) 1995
Pianura agroindustriale	49,0	49,9	25,1
Collina agroterziaria	39,8	56,4	23,9
Collina in declino	43,6	62,6	23,7
Montagna in declino	32,9	65,4	21,7
Porte di valle	36,3	51,1	23,3
Pianura agricola periurb.	37,9	33,9	26,3
Collina in transiz. resid.	32,1	61,7	22,7
Piemonte	46,8	46,7	25,4

Fonte: ISTAT, ANCI

Dall'esame dei principali parametri strutturali dell'economia locale (tab. 4), emerge quasi ovunque la presenza di un tessuto produttivo diversificato: alla specializzazione agricola più o meno spiccata si accompagna (con esclusione della pianura agroindustriale) una forte incidenza dell'artigianato, del lavoro autonomo e della piccola impresa.

Tab. 4 – Struttura dell'economia

Tipologie territoriali	Indice di spec. agricoltura 1991	Indice di spec. industria 1991	Indice di spec. terziario 1991	Indice di spec. artigianato 1991	Indice di spec. turismo 1991	% UL artig. 1998	% UL ind. <=9 add. 1996	% add. ind. <=9 add. 1996	% lavoratori in proprio su pop. attiva 1991
Pianura agroindustriale	1,6	0,9	1,1	1,0	0,8	33,8	89,1	30,4	18,6
Collina agroterziaria	2,9	0,9	0,9	1,2	0,9	36,2	89,4	33,9	25,4
Collina in declino	2,1	0,9	0,9	1,5	0,9	39,1	90,1	43,8	23,2
Montagna in declino	2,2	1,0	0,9	1,0	2,1	39,6	93,6	45,6	23,6
Porte di valle	2,6	1,0	0,9	1,3	0,9	43,6	91,2	36,6	25,3
Pianura agricola periurb.	1,4	1,1	0,8	1,0	0,8	40,2	88,3	24,0	18,5
Collina in transiz. resid.	2,9	1,0	0,8	1,3	0,8	44,5	89,1	34,8	25,4
Piemonte	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	33,5	88,6	28,3	17,0

Fonte: ISTAT, Infocamere

Per quanto concerne il turismo (tab. 5), spicca viceversa l'elevato indice di specializzazione in montagna, dove si concentra la dotazione ricettiva della regione ma si evidenzia anche il basso grado di utilizzazione delle strutture, legato alla forte stagionalità dei flussi; dai dati esaminati, viceversa, non emerge chiaramente (probabilmente a causa del livello di aggiornamento non recente) la crescente vocazione terziaria-turistica della collina ad alta specializzazione viticola.

Tab. 5 – Turismo

Tipologie territoriali	Totale eserc. pubblici su 100 abitanti 1995	Letti alb. + es. compl. su 100 abitanti 1995	Presenze alb. + es. complem. su 100 abit. 1995	Grado di utilizz. letti alb. + es. compl. 1995	Letti case vacanza su 100 abit. 1995	% superf. aree protette su superf. territ.
Pianura agroindustriale	0,43	1,0	79,9	83,0	2,4	8,0
Collina agroterziaria	0,46	1,9	87,1	46,1	15,3	0,2
Collina in declino	0,49	2,6	71,4	27,9	23,6	9,8
Montagna in declino	1,07	28,6	929,8	32,5	132,9	29,1
Porte di valle	0,40	1,9	85,5	45,3	19,0	9,7
Pianura agricola periurb.	0,25	0,4	25,1	60,4	1,0	12,8
Collina in transiz. resid.	0,42	0,6	39,1	63,1	29,2	0,0
Piemonte	0,42	3,1	189,0	60,7	12,5	16,2

Fonte: ANCI

Se in molte aree rurali non mancano elementi di svantaggio, la ricchezza e l'articolazione del patrimonio naturale possono rappresentare un notevole punto di forza, attorno al quale costruire strategie di sviluppo orientate ad accogliere la crescente domanda di maggiore e migliore rapporto con la natura. In tal senso, la dotazione più rilevante si trova nelle zone montane, dove si concentra la presenza di aree protette, sino a costituire quasi il 30% della superficie territoriale.

La forte incidenza dell'uso agricolo del territorio è uno degli elementi fondanti della ruralità. L'articolarsi delle varie tipologie agricole, inoltre, ha una marcata influenza sulle caratteristiche dell'ambiente e del paesaggio, sul livello di biodiversità, sulla costruzione di tradizioni produttive e culturali. L'analisi dei principali indicatori agricoli (tab. 6) contribuisce pertanto in modo sostanziale a delineare le specifiche identità dei territori rurali del Piemonte.

Tab. 6 – Agricoltura e industria alimentare

Tipologie territoriali	% seminativi su SAU	% coltiv. perman. su SAU	% prati e pascoli su SAU	% vite su SAU	% boschi su SAT	Capi bovini / ha SAU	Capi suini / ha SAU	% UL ind. alim. 1996	% add. ind. alim. 1996
Pianura agroindustriale	87,0	3,5	9,5	0,9	4,2	1,2	1,5	7,8	9,7
Collina agroterziaria	47,4	42,8	9,8	34,6	14,9	0,5	0,3	10,8	24,0
Collina in declino	58,4	17,7	23,9	11,8	30,9	0,6	0,1	8,5	8,5
Montagna in declino	8,6	3,8	87,5	0,2	35,5	0,3	0,1	8,5	9,1
Porte di valle	32,1	20,6	47,2	1,2	29,7	2,0	1,0	6,9	8,2
Pianura agricola periurb.	80,1	0,6	19,3	0,3	1,4	2,1	0,9	6,5	6,5
Collina in transiz. resid.	53,6	13,8	32,6	10,6	20,8	1,2	0,7	6,4	6,8
Piemonte	52,1	10,0	37,8	5,5	23,6	0,9	0,7	6,3	6,2

Fonte: ISTAT

In pianura spicca l'agricoltura basata su seminativi ed allevamento zootecnico in forma intensiva, mentre nella collina in declino ed in montagna i dati rispecchiano caratteristiche maggiormente diversificate e tendenzialmente estensive. Emerge infine il ruolo-traino della specializzazione viticola nella collina agroterziaria dove, grazie anche alla particolare incidenza dell'industria alimentare (da mettere in relazione alla forte presenza di trasformazione enologica) e di servizi specializzati, si viene a formare un sistema locale specializzato con spiccate caratteristiche di distretto.

Un ultimo elemento di elevato interesse analitico, è rappresentato dalle informazioni relative all'appartenenza dei territori esaminati alle aree-obiettivo di fondi ed iniziative dell'Unione Europea (tab. 7). La forte incidenza di tali aree sta ad indicare, indirettamente, la buona disponibilità di risorse per lo sviluppo locale che sono state indirizzate al territorio rurale, cui vanno aggiunti i fondi legati all'ex obiettivo 5a, ovvero quello relativo agli investimenti strutturali in agricoltura, oggi compresi nel Piano di Sviluppo Rurale. Tali opportunità, unite alla necessità di superare gli effetti della frammentazione amministrativa, ha stimolato la creazione di momenti di programmazione concertata (patti territoriali, GAL Leader) grazie ai quali è lecito attendersi per il futuro un aumento delle capacità di attivazione e coordinamento delle comunità locali.

Tab. 7 – Programmazione negoziata e Aree obiettivo dei Fondi europei

Tipologie territoriali	Totale Comuni	Distretti			Ob. 2 1994-'99	Ob. 5b 1994-'99	Gal Leader2	Interreg II C	Phasing	
		Industriali (25) vigenti	Patti territoriali						Ob. 2 2000-'06	Out 2000-'06
Pianura agroindustriale	178	34,3	9,0	11,8	5,6	2,8	30,3	21,9	16,3	
Collina agroterziaria	147	24,5	8,8	4,1	36,1	16,3	34,0	41,5	15,6	
Collina in declino	162	23,5	77,2	3,1	76,5	66,0	27,8	55,6	24,7	
Montagna in declino	169	33,1	85,8	30,8	63,3	54,4	85,8	53,3	41,4	
Porte di valle	53	28,3	96,2	13,2	77,4	64,2	100,0	24,5	64,2	
Pianura agricola periurb.	20	50,0	85,0	100,0	0,0	0,0	100,0	15,0	85,0	
Collina in transiz. resid.	47	36,2	100,0	0,0	34,0	29,8	0,0	25,5	25,5	
Piemonte	1.206	41,0	51,7	30,1	32,9	25,0	53,2	38,5	30,7	

Fonte: elaborazioni IRES su dati Regione Piemonte

Ire scenari

→ LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE

LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE: UN'ESPLORAZIONE DI SCENARI ATTRAVERSO UN APPROCCIO “SE-ALLORA”

Sylvie Occelli

Questo capitolo si propone di sondare gli scenari di trasformazione del sistema regionale e dei suoi principali sistemi locali, attraverso un modello matematico di sistema urbano in corso di sperimentazione presso l'IRES.

Il modello appartiene ad un particolare filone di approcci metodologici allo studio della città, sviluppatosi nel campo delle scienze regionali e della geografia quantitativa con lo scopo di: a) fornire una descrizione della struttura delle relazioni funzionali e spaziali fra i principali sottosistemi urbani (popolazione, residenze, attività produttive, servizi e trasporti); b) esplorare l'impatto che 'perturbazioni' in un sottosistema possono determinare sugli altri sottosistemi e sulla struttura complessiva del sistema; c) predisporre delle 'misure' degli effetti di tale impatto.

Una descrizione sintetica del modello e del suo ruolo nella predisposizione degli scenari è contenuta nell'appendice al presente testo.

Nel seguito si presentano i risultati di due serie di sperimentazioni preliminari, volte a verificare le potenzialità del modello ai fini della quantificazione degli impatti e degli esiti finali di alcune possibili modificazioni del contesto socioeconomico.

La prima prende in esame l'impatto di scenari che possono considerarsi rappresentativi delle principali driving forces dell'evoluzione del sistema regionale. Tali scenari, nel seguito denominati scenari elementari, si riferiscono sia ai processi di trasformazione che più direttamente investono il sistema delle attività economiche della regione (modificazione della domanda esterna, razionalizzazione delle relazioni intersettoriali, potenziamento della capacità di attivazione, variazione dei consumi interni) sia alle dinamiche di cambiamento della popolazione (contrazione della base demografica, migrazione).

La seconda rivolge l'attenzione alla predisposizione di uno scenario complesso, proponendosi di investigare come il prossimo evento delle Olimpiadi di Torino del 2006 potrebbe contribuire ad innescare processi più duraturi di innovazione del sistema regionale.

Ulteriori applicazioni del modello potranno, nei prossimi mesi, contribuire alla quantificazione degli scenari evolutivi che emergeranno da questo lavoro in ordine a singoli progetti di intervento e/o alle trasformazioni che si profilano nell'organizzazione complessiva del sistema regionale.

1. L'IMPATTO DEGLI SCENARI ELEMENTARI: LE DRIVING FORCES DI CAMBIAMENTO DEL SISTEMA REGIONALE

Come ampiamente documentato negli studi dell'IRES, tipicamente, gli scenari coinvolgono tre fondamentali risorse: le risorse economiche, quelle umane e quelle territoriali.

Gli scenari considerati nel presente lavoro riguardano in particolare le prime due e prefigurano sia cambiamenti nel ruolo che tali risorse possono avere nel sostenere (attivare) il sentiero di evoluzione del sistema regionale, sia modificazioni nelle relazioni attraverso le quali esse sono messe a sistema.

Trattasi di scenari ‘elementari’ nel senso che ciascuno di esso prende in considerazione un unico ‘tipo’ di cambiamento (le cui modalità di esplicazioni possono avere forme diverse) e trascura gli altri tipi di cambiamento che a quello si accompagnano.

Gli scenari elementari esemplificano pertanto alcune delle ‘driving forces’ che alimentano le trasformazioni del sistema regionale.

I primi quattro scenari elementari (C1-C4) rivolgono l’attenzione ai processi di trasformazione che investono prioritariamente il sistema delle attività economiche della regione. In particolare:

- lo scenario mercantile (C1) concerne la collocazione dell’economia regionale, nel più ampio scacchiere del mercato nazionale ed internazionale. Lo scenario predisposto esplora come una crescita della domanda che potrebbe derivare da un allargamento del mercato extra regionale possa influire sull’economia della regione;
- lo scenario di riorganizzazione (C2) allude ad un insieme assai vario di cambiamenti (riconducibili a processi di ristrutturazione, terziarizzazione, outsourcing, ecc.) che, nel corso della storia evolutiva dell’economia di una regione, investono, con forme e modalità diverse, le relazioni intersettoriali (nonché quelle fra settori economici e popolazione). Modificando il grado di integrazione fra settori, tali cambiamenti influenzano il ruolo dei settori nell’alimentare lo sviluppo locale. Il presente scenario esplora come un aumento differenziato del grado di integrazione (se limitato al singolo sistema locale o esteso a tutti i sistemi locali) possa influire sulla crescita dei diversi sistemi locali;
- lo scenario sviluppo endogeno (C3) allude ad un insieme di iniziative di sviluppo socioeconomico che possono trovare radici proprie nelle specificità o nelle tradizioni imprenditoriali e/o produttive dei singoli contesti locali. Nella presente sperimentazione, si fa l’ipotesi che tali iniziative si manifestino attraverso un rafforzamento della capacità di attivazione di certi settori economici;
- lo scenario relativo alla sensibilità alla domanda interna (C4), infine, prende in considerazione gli effetti che variazioni dei consumi interni (da parte delle famiglie) possono produrre sull’economia regionale. Nella sperimentazione condotta, in particolare, si esamina l’impatto prodotto da un aumento della domanda interna per certi settori.

I successivi scenari riguardano le dinamiche di cambiamento delle risorse umane. Come argomentato più in dettaglio in altri capitoli della relazione, trattasi di dinamiche epocali che investono la maggior parte dei Paesi ad economia avanzata e che condizioneranno in misura considerevole l’evoluzione del sistema piemontese. Nel presente lavoro esse sono state ricondotte a due principali scenari (la cui specificazione, peraltro, è inevitabilmente meno fine di quella considerata in quei capitoli):

- lo scenario questione demografica (C5) fa riferimento alle ben note tendenze di evoluzione naturale della popolazione, relative all’invecchiamento ed alla denatalità. Le sperimentazioni predisposte si propongono di investigare l’impatto di alcune ipotetiche implicazioni di tali tendenze ed in particolare:
 - gli effetti di una riduzione delle risorse umane, in termini di contrazione della capacità di attivazione della popolazione, nell’ipotesi che essa interessi in modo distinto i diversi tipi di popolazione;
 - gli effetti di una contrazione della base occupazionale, nell’ipotesi, che essa coinvolga separatamente i diversi sistemi locali della regione;
- lo scenario migrazione e risorse umane (C6) allude ad una serie relativamente ampia di problemi, quali quelli relativi ai fenomeni di migrazione ed alla qualificazione (innalzamento del livello culturale) della popolazione. Nella presente specificazione, lo scenario si limita ad analizzare l’impatto che, per effetto delle migrazioni, potrebbe essere determinato da un aumento del carico demografico medio per gli occupati del sistema.

Esplorare l’impatto degli scenari elementari con un modello matematico significa adottare una prospettiva di analisi di tipo *What if*, dove l’*if* è uno scenario ed il *What* è l’esito del suo impatto, quale descritto attraverso l’applicazione del modello. Tali esiti comprendono pertanto sia gli effetti diretti sia quelli indiretti che un impatto determina sul sistema delle attività.

12 – LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE - L'impatto degli scenari elementari: le driving forces di cambiamento del sistema regionale

Nelle sperimentazioni si assume che il sistema modellizzato sia semplicemente 'reattivo': il sistema cioè provvede a riaggiustare la propria configurazione iniziale (la distribuzione socioeconomica e zonale dei posti di lavoro e della popolazione) in conseguenza delle modificazioni introdotte da uno scenario elementare, mantenendo invariate le proprie relazioni strutturali. Non appoggiandosi ad ipotesi sostantive esplicitamente argomentate, i valori di tali modificazioni vanno considerati come valori 'nozionali', finalizzati ad esaminare l'intensità delle 'risposte' da parte del sistema regionale.

L'apertura dei mercati coinvolge in misura diversa l'economia regionale

Tutti i risultati delle sperimentazioni sono presentati in termini relativi rispetto alla configurazione iniziale e sono espressi sottoforma di indici di variazione delle variabili di livello del modello, addetti totali e popolazione totale.

Attenzione particolare è rivolta alle differenze che si osservano nei quattro sistemi locali, nei quali è stato suddiviso il Piemonte: provincia di Torino, Piemonte Nord (comprendente le province di Novara, Vercelli, Biella e Verbano-Cusio-Ossola), provincia di Cuneo e Piemonte Est (comprendente le province di Asti e di Alessandria).

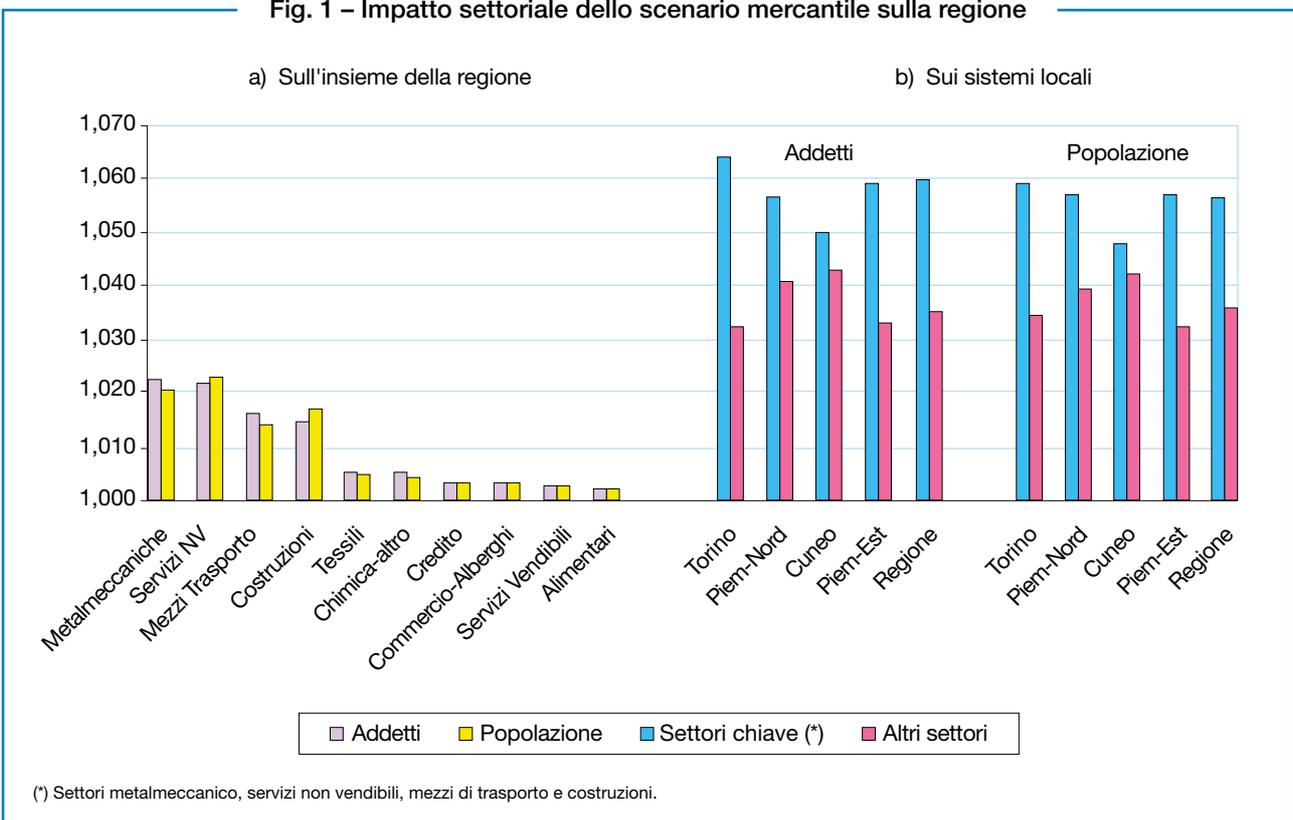
I RISULTATI DELLE SPERIMENTAZIONI

C1. Lo scenario mercantile

Esso investiga l'impatto prodotto da una variazione (+10%) della domanda esterna per quei settori con riferimento ai quali, nella configurazione di riferimento, tale domanda ha una consistenza non trascurabile.

Come mostrato in fig. 1a, gli esiti maggiormente significativi si verificano in corrispondenza della crescita della domanda esterna nei settori metalmeccanico, servizi non vendibili, mezzi di trasporto e costruzioni. L'aumento degli addetti nella regione è dell'ordine dell'1,5-2,2%. I settori servizi vendibili ed alimentari producono gli impatti più contenuti (+0,02% degli addetti totali).

Fig. 1 – Impatto settoriale dello scenario mercantile sulla regione



Un aspetto che merita di essere sottolineato è che, per quanto i risultati in termini di addetti e di popolazione siano sostanzialmente simili, l'aumento della domanda esterna nei settori delle costruzioni e dei servizi non vendibili (nonchè dell'industria alimentare) influenza, in misura relativamente più elevata, la popolazione piuttosto che gli addetti. Situazione opposta si verifica per i settori metalmeccanico e mezzi di trasporto, ciò che indicherebbe come nel sistema piemontese, le interdipendenze 'economiche' di questi settori siano più forti di quelle 'socioeconomiche'.

Come evidenziato dalla fig. 1b, gli esiti della variazione della domanda esterna presentano una certa differenziazione nei sistemi locali. Un incremento della domanda esterna per i settori maggiormente esposti al mercato extraregionale (metalmeccanico, servizi non vendibili e mezzi di trasporto) si riflette, soprattutto, sul sistema metropolitano e quello del Piemonte Est. Qualora si consideri l'impatto complessivamente prodotto da un'espansione della domanda esterna negli altri settori, allora i sistemi locali del Piemonte Nord e di Cuneo risultano quelli maggiormente sensibili.

Va sottolineato tuttavia che le specificità del profilo socioeconomico delle aree sub-regionali, condizionano l'esplicazione dell'impatto settoriale, i cui esiti possono pertanto essere diversi nei sistemi locali.

Emerge ad esempio come:

- l'impatto del settore metalmeccanico si rivela più modesto per il sistema locale di Cuneo, mentre appare più marcato per tutte le province del Piemonte orientale;
- l'impatto dei servizi non vendibili risulta relativamente più debole sul sistema di Torino, mentre appare apprezzabilmente significativo su tutti gli altri;
- il sistema metropolitano continua ad essere il sistema locale maggiormente sensibile ad un aumento della domanda esterna nel settore mezzi di trasporto;
- l'impatto delle costruzioni è più marcato nei sistemi locali del Piemonte settentrionale;
- il Piemonte Nord è il sistema locale maggiormente sensibile ad un aumento della domanda esterna nel settore tessile;
- l'impatto dei settori chimica altro interessa, in misura relativamente più elevata, i sistemi locali del Piemonte orientale;
- per i settori, credito, commercio-alberghi e servizi vendibili, l'impatto non pare differenziarsi significativamente tra i sistemi locali;
- per il settore alimentare, invece, effetti relativamente più elevati si osservano nel sistema locale di Cuneo.

C2. Lo scenario di riorganizzazione delle relazioni intersettoriali

Il sistema delle attività può avvantaggiarsi da una intensificazione delle interdipendenze settoriali

Nella specificazione di questo scenario si esplora come un aumento del grado di integrazione intersettoriale possa influire sulla crescita dei diversi sistemi locali. Lo scenario inoltre distingue il caso che tale aumento interessi solo le relazioni interne a ciascun sistema locale o si estenda anche a quelle esterne.

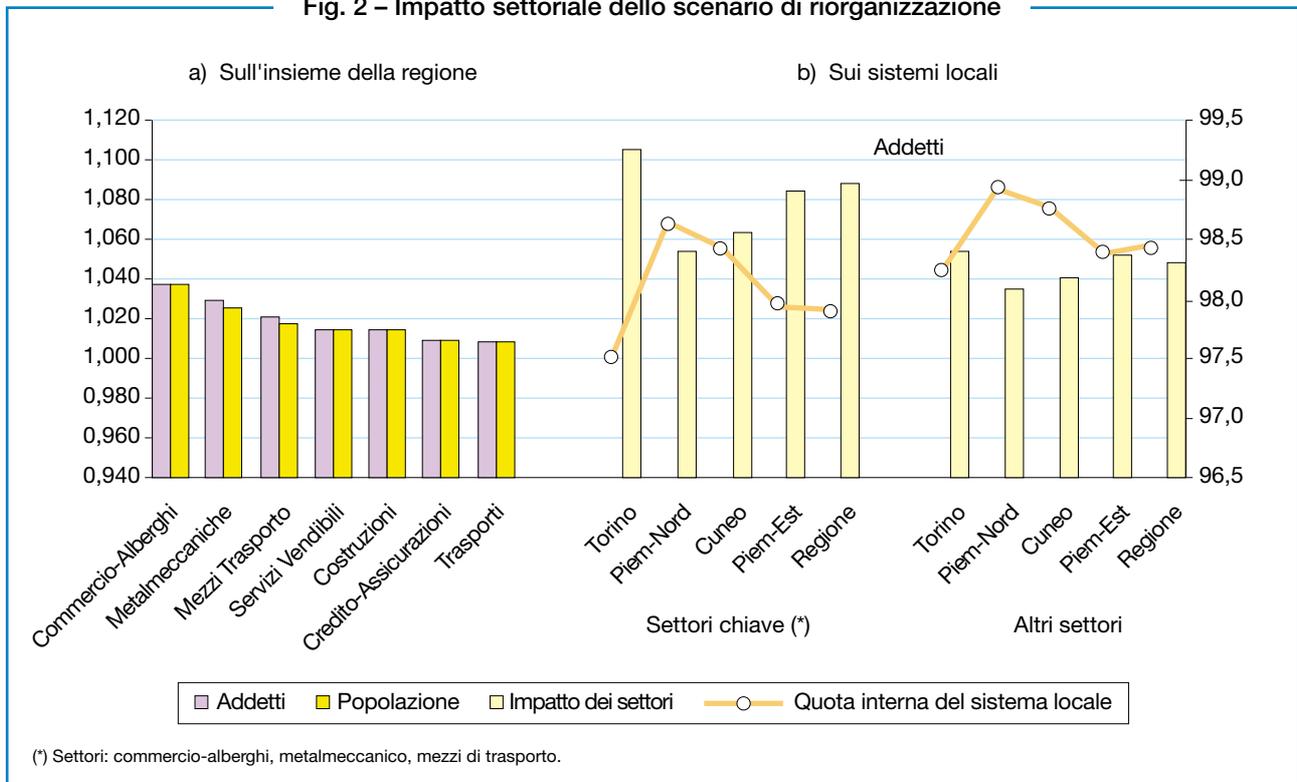
Per esigenze di sinteticità, l'analisi non è stata condotta per tutti i settori ma si è concentrata solo su alcuni: i settori metalmeccanico e dei mezzi di trasporto, per l'importanza da loro avuta nell'alimentare la crescita regionale del passato; il settore delle costruzioni, per il suo ruolo tradizionale, di traino dell'economia locale; i settori commercio-alberghi, credito, servizi vendibili e trasporto perché settori che, come

documentato in altri capitoli della relazione, saranno interessati da processi di espansione e di innovazione particolarmente vivaci nel prossimo futuro.

In tale scenario, gli esiti maggiormente significativi in termini di crescita degli addetti a livello regionale si verificano per i settori commercio-alberghi e metalmeccanico, +3-3,5%, fig. 2a. L'impatto più debole, dell'ordine dello 0,5%, è prodotto invece dal settore dei trasporti.

12 – LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE - L'impatto degli scenari elementari:
le driving forces di cambiamento
del sistema regionale

Fig. 2 – Impatto settoriale dello scenario di riorganizzazione



Nel complesso, l'esito complessivo prodotto da un rafforzamento delle relazioni intersettoriali, risulta maggiormente significativo nel sistema metropolitano e nel sistema locale del Piemonte Est (fig. 2b).

Alla crescita in tali sistemi locali, contribuisce in misura preponderante il rafforzamento delle relazioni intersettoriali del settore commercio alberghi.

In particolare, il sistema metropolitano risulta relativamente più sensibile ad un rafforzamento delle relazioni nei settori, servizi vendibili, credito e, soprattutto, mezzi di trasporto. Il Piemonte Est, invece risulta privilegiato da un rafforzamento nei settori delle costruzioni e dei trasporti.

L'aspetto forse più interessante da sottolineare si riferisce a ciò che può essere definito come 'potenzialità di integrazione sistemica' dei diversi settori. La fig. 2b evidenzia la quota di crescita relativa ad un certo insieme dei settori, prodotta da un'intensificazione delle relazioni intersettoriali che si esauriscono all'interno di ciascun sistema locale. Valori più elevati di tale quota, pertanto, indicano una maggiore dipendenza locale della crescita. Valori meno elevati denotano invece una maggiore apertura – o, in altre parole, una maggiore integrazione – dei settori economici considerati nei confronti dei settori presenti negli altri sistemi locali.

Per quanto, per tutti i settori presi in esame, la dipendenza locale sia preponderante, emerge come le potenzialità di integrazione sistemica siano relativamente più elevate per il settore commercio-alberghi, soprattutto nel sistema locale del Piemonte Est e di Torino.

Va osservato peraltro come potenzialità di integrazione relativamente più significative emergano:

- nel sistema metropolitano per i settori, servizi vendibili, mezzi di trasporto e credito;
- nel sistema Piemonte Est, per i settori metalmecanico, costruzioni e trasporti.

Nel complesso, come evidenziato dalla fig. 2b è soprattutto in questi sistemi locali che tali potenzialità sono maggiormente presenti.

Il sistema locale del Piemonte Nord, per contro, si rivela il sistema locale 'meno integrato': la dipendenza locale risulta relativamente più marcata per ben 5 dei 7 settori investigati in questo scenario (commercio-alberghi, mezzi di trasporto, servizi vendibili, credito e trasporti).

C3. Lo scenario di sviluppo endogeno

La definizione di questo scenario si basa sulla presupposizione che le nuove iniziative di sviluppo che potrebbero nascere nei diversi contesti locali si traducano in un rafforzamento della capacità di attivazione dei settori economici coinvolti (nella presente sperimentazione si è ipotizzato che tale rafforzamento corrisponda ad un aumento del 10% del valore di attivazione iniziale in un settore).

Si è inoltre formulata un'ulteriore specificazione dello scenario ipotizzando che alcune di tali iniziative vedano il coinvolgimento di più (due) settori, perché, ad esempio, alcune imprese appartenenti a settori diversi decidono di potenziare relazioni produttive già consolidate (quali ad esempio quelle di filiera) o di stabilire nuove alleanze a seguito di incentivi di varia natura (nelle sperimentazioni compiute il valore di rafforzamento è stato posto pari al 5%).

Anche nell'investigare questo scenario sono stati presi in considerazione solo alcuni settori, quelli che in passato hanno avuto un ruolo importante nelle economie locali della regione (quali il settore tessile) o che, essendo più strettamente legati alle risorse naturali e territoriali (quali i settori agricoli, estrattivi e commercio-alberghi), in futuro potrebbero vedere un potenziamento di tale ruolo.

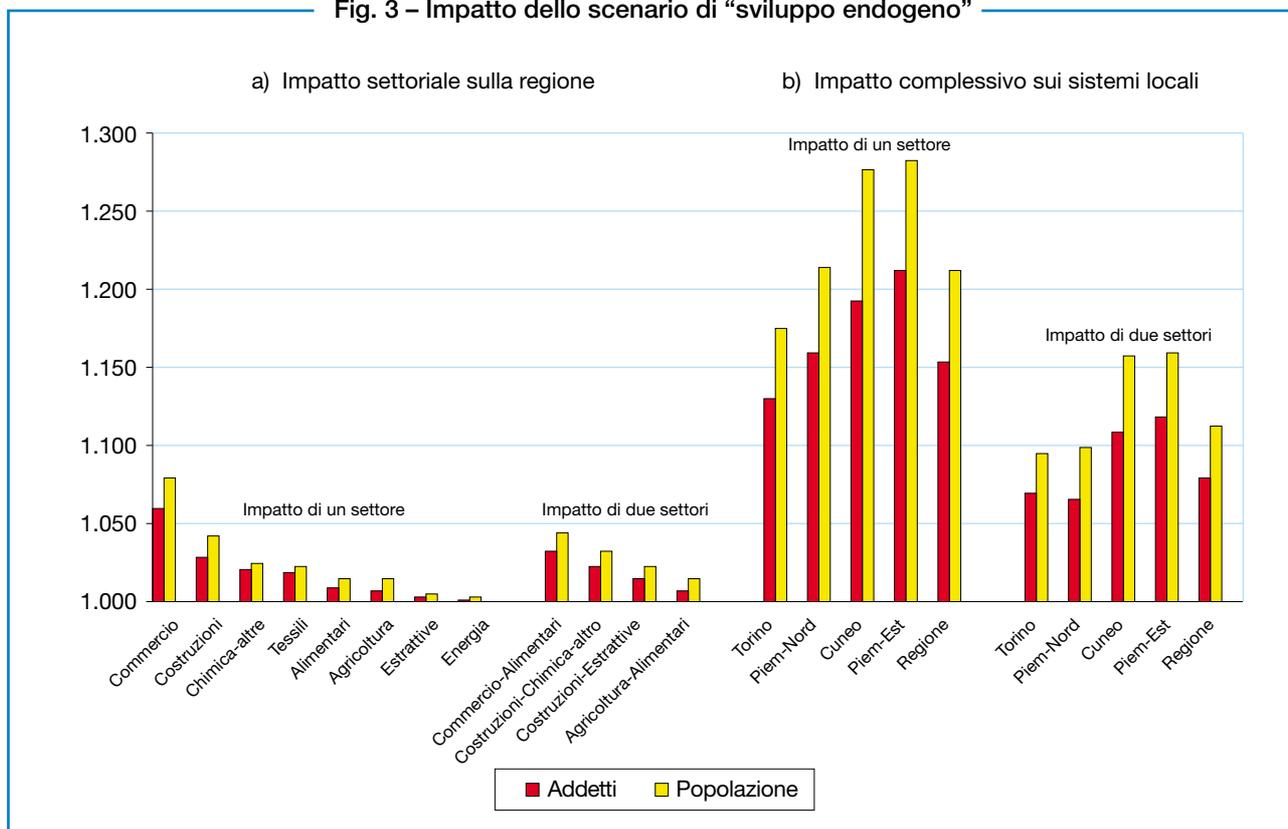
Far i settori analizzati, anche in questo scenario l'impatto più significativo a livello regionale si verifica per il settore commercio-alberghi (+6% in termini di addetti totali, +8% in termini di popolazione), fig. 3a.

Segue a relativa distanza, il settore delle costruzioni, il cui impatto produce una crescita inferiore al 3%. L'impatto più modesto è quello dovuto al settore energetico (+0,2%).

Gli esiti prodotti dall'attivazione di due settori, mostrano come i settori commercio-alberghi ed alimentare insieme, risultino maggiormente incisivi, determinando, pur con una capacità di attivazione dimezzata, un effetto sostanzialmente simile a quello determinato dall'attivazione del solo settore delle costruzioni.

A livello di sistema locale, l'impatto del settore commercio-alberghi risulta particolarmente apprezzabile nel Piemonte Est e nel sistema metropolitano. L'impatto del settore delle costruzioni, invece, si rivela relativamente omogeneo nei diversi sistemi locali.

Fig. 3 – Impatto dello scenario di “sviluppo endogeno”



12 – LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE - L'impatto degli scenari elementari:
le driving forces di cambiamento
del sistema regionale

Relativamente più selettivo risulta l'impatto di un aumento della capacità di attivazione del settore tessile, che privilegia il sistema locale del Piemonte Nord, dei settori agricolo ed alimentare che interessa soprattutto il sistema locale di Cuneo, e del settore chimica-altro che coinvolge in misura più elevata il Piemonte Est.

**Le iniziative locali
(in rete) come
motori di sviluppo
sub regionale**

Nel complesso emerge come, con riferimento ai settori considerati, i sistemi locali del Piemonte meridionale (Cuneo e del Piemonte Est) denotino una maggiore sensibilità a questo tipo di scenario, fig. 3b. Osservando in particolare gli esiti dell'impatto di rafforzamento congiunto della capacità di attivazione settoriale, si potrebbe affermare che, almeno per i settori presi in esame, le 'complementarità di rete' in questa parte del Piemonte siano maggiormente attive.

C4. Lo scenario relativo alla sensitività alla domanda interna

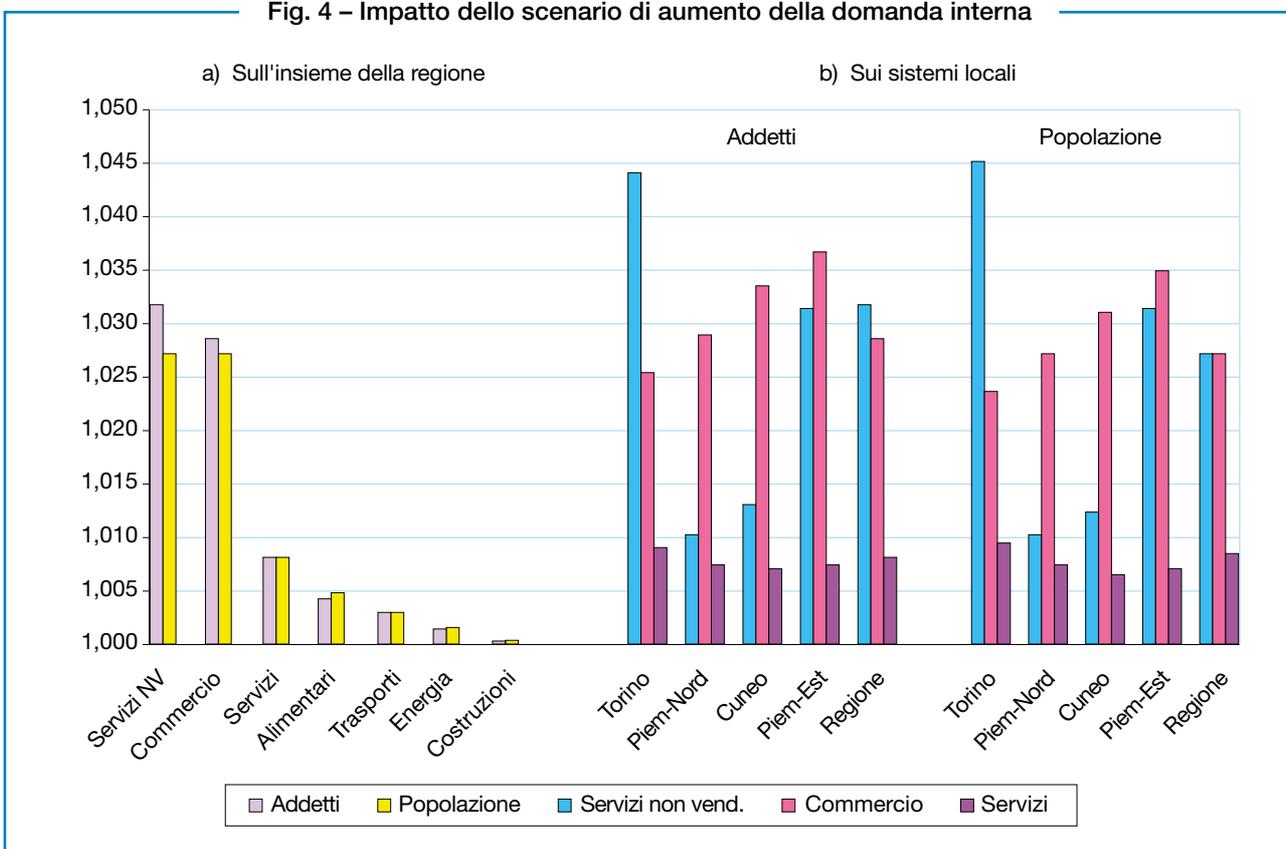
Tale scenario rivolge l'attenzione agli effetti che variazioni dei consumi interni (da parte delle famiglie) potrebbero produrre sul sistema delle attività. In queste sperimentazioni in particolare, ci si limita ad esplorare l'impatto determinato da un aumento (del 10%) della domanda interna nei seguenti settori: costruzioni, energia, trasporti, alimentari, servizi, commercio e servizi non vendibili.

**La domanda locale
delle famiglie:
un fattore da non
trascurare per lo
sviluppo locale**

Come evidenziato nella fig. 4a, fra i settori presi in esame, l'aumento della domanda rivolta ai servizi non vendibili ed al commercio determina l'impatto più significativo (+3% circa degli addetti totali a livello regionale). (Gli aumenti in termini di popolazione sono invece lievemente più contenuti).

In particolare, considerando i settori maggiormente sensibili ad un aumento della domanda interna si può far notare come la crescita della domanda interna nei servizi non vendibili influenzi soprattutto il sistema

Fig. 4 – Impatto dello scenario di aumento della domanda interna



metropolitano ed il Piemonte Est, fig. 4b. Un aumento della domanda nel settore commercio-alberghi, invece, tende ad interessare tutti i sistemi locali, pur continuando a privilegiare il sistema locale del Piemonte Est. Il sistema metropolitano, infine, si rivela lievemente più sensibili ad un'espansione della domanda nei servizi.

C5. Lo scenario questione demografica

Lo scenario predisposto in queste sperimentazioni prende in considerazione i fenomeni di declino demografico che potranno investire il Piemonte a seguito dei processi di invecchiamento e di denatalità.

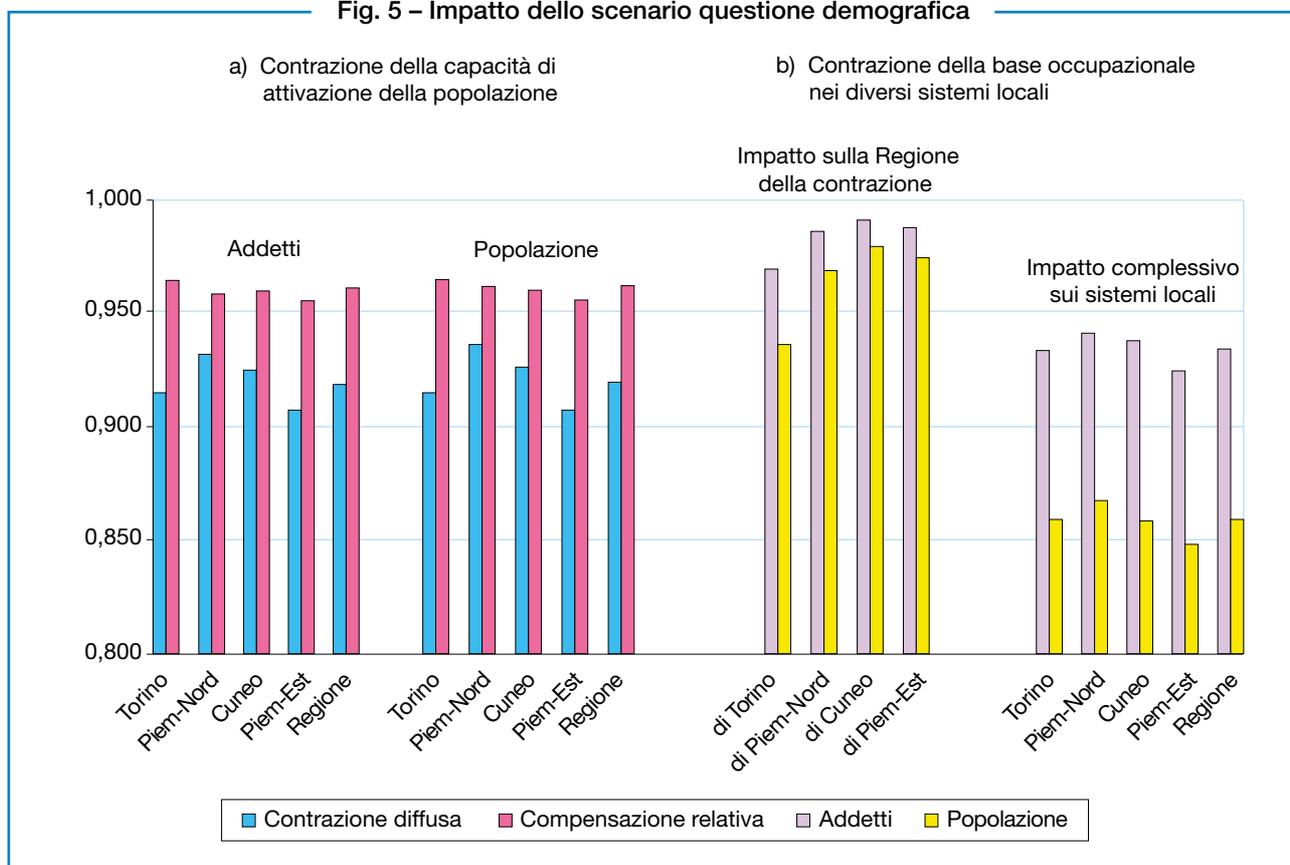
In particolare, le sperimentazioni condotte investigano l'impatto di alcune ipotetiche implicazioni di tali tendenze e, precisamente, esaminano gli effetti di:

- una contrazione della capacità di attivazione della popolazione (-10%), sul sistema delle attività. In questa ipotesi, pertanto, la base occupazionale rimarrebbe invariata e tale contrazione si rifletterebbe, prioritariamente, in una riduzione della domanda interna pur interessando anche direttamente la popolazione. Un'ulteriore ipotesi investigata è quella che ammette la possibilità di una qualche sorta di compensazione nelle variazioni di tale capacità fra i due tipi di popolazione, la popolazione non educata ed educata (-10% per la popolazione non educata, +10% per la popolazione educata¹);
- una riduzione della base occupazionale (-10%), nell'ipotesi, che essa coinvolga la popolazione non educata in ciascuno dei sistemi locali della regione. Gli eventuali fenomeni correlati a questa riduzione (quale la diminuzione della domanda interna), non vengono pertanto presi in esame.

Invecchiamento e denatalità possono ridurre la capacità di attivazione delle risorse umane

La fig. 5a sintetizza i risultati della prima serie di implicazioni. Come si può osservare, una contrazione diffusa della capacità di attivazione della popolazione determina un calo apprezzabile (-8% circa) delle risorse umane della regione. Il calo risulta più accentuato nel

Fig. 5 – Impatto dello scenario questione demografica



274 1 Per popolazione 'non educata' si intende nel modello una popolazione che dipende da un addetto che non possiede un titolo di studio di scuola superiore. La popolazione 'educata' è costituita invece dalla popolazione che dipende da un addetto in possesso di un titolo di studio superiore.

12 – LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE - L'impatto degli scenari elementari:
le driving forces di cambiamento
del sistema regionale

Piemonte Est e nel sistema metropolitano, mentre il Piemonte Nord mostra una tenuta migliore. La considerazione di una compensazione relativa nelle variazioni della capacità di attivazione dei due tipi di popolazione non riesce a contrastare un esito complessivamente negativo e determina un declino, seppur modesto, sia per la regione (-4% circa) sia per i sistemi locali. In questo caso, tuttavia, Torino presenta una tenuta lievemente migliore rispetto agli altri sistemi locali.

Gli effetti di una contrazione della base occupazionale per la popolazione non educata in ciascuno scenario sono mostrati nella fig. 5b. Ricordando che una contrazione della base occupazionale in un sistema locale influenza, in conseguenza delle sue interdipendenze sistemiche, anche gli altri sistemi, due aspetti meritano di essere sottolineati:

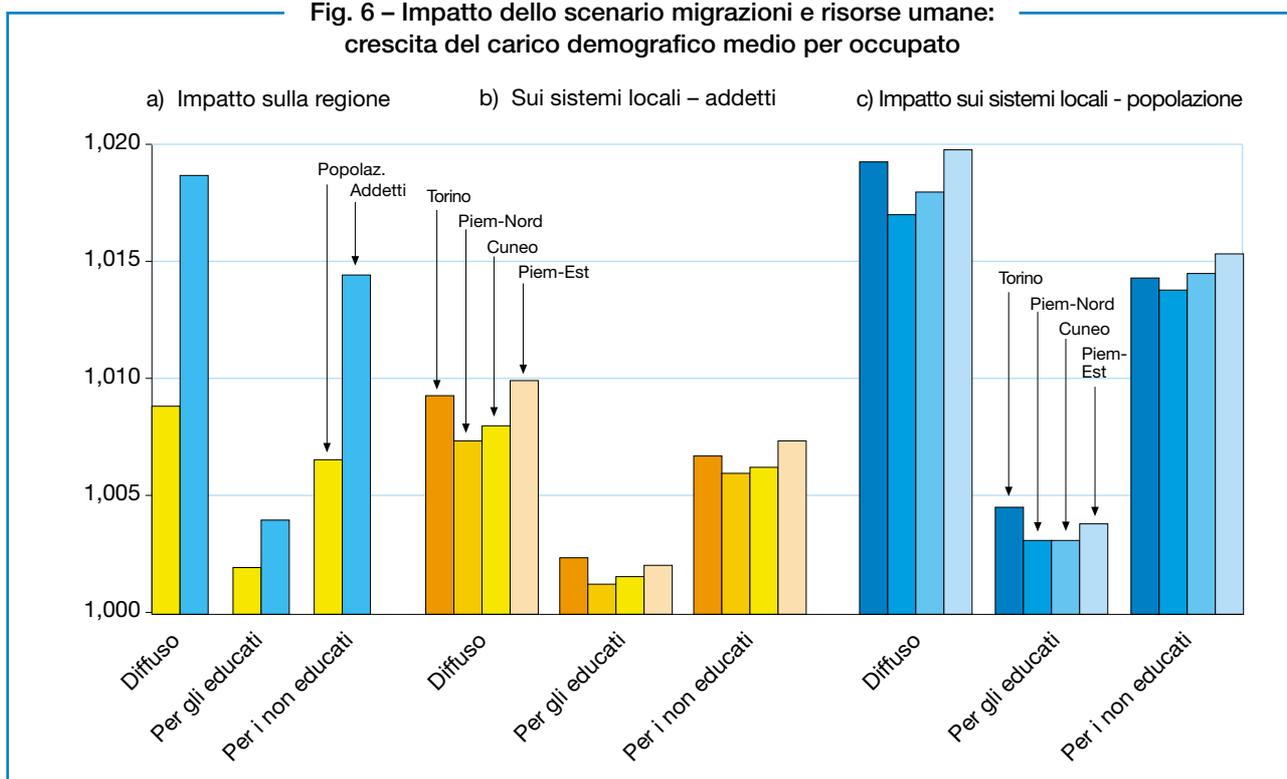
- in primo luogo, il calo nel sistema locale di Torino è quello che determina gli effetti negativi più pervasivi, sia per il complesso della regione sia nei confronti degli altri sistemi locali (anche se, a livello locale, l'impatto negativo risulta più marcato nel Piemonte Est);
- in secondo luogo, diversamente che nella precedente specificazione dello scenario, gli effetti negativi si manifestano in misura relativamente più accentuata per la popolazione piuttosto che per gli addetti (il declino della popolazione, cioè, sarebbe amplificato dal declino relativo degli addetti causato dalla contrazione della base occupazionale).

Invecchiamento e denatalità provocano una carenza di forze di lavoro, che può manifestarsi in modo diversificato nelle diverse aree locali

C6. Lo scenario migrazione e risorse umane

Il presente scenario analizza l'impatto che, per effetto delle migrazioni, potrebbe prodursi sul sistema regionale, supponendo (per effetto di sostituzione della base occupazionale da parte degli immigrati) si accompagni un ampliamento della dimensione media della famiglia (ciò che nel modello si traduce in un aumento del carico demografico medio per occupato). Tre specificazioni dello scenario sono state sondate: la prima vede una

Fig. 6 – Impatto dello scenario migrazioni e risorse umane: crescita del carico demografico medio per occupato



crescita diffusa del carico demografico (pari all'1%) in tutti i settori per tutti i tipi di occupati, la seconda fa l'ipotesi che tale crescita interessi solo gli occupati 'educati', la terza solo gli occupati 'non educati'.

Migrazioni di famiglie di dimensione mediamente più ampia possono alimentare una crescita del sistema

Tutte le ipotesi di specificazione considerate danno luogo ad un'espansione della popolazione regionale (inferiore al 2%), che, a sua volta, alimenta una crescita seppur relativamente più contenuta (inferiore all'1%) degli addetti, fig. 6a. Coerentemente a quanto già emerso con il precedente scenario relativo alle risorse umane, i sistemi locali che maggiormente risentono degli impatti considerati sono il sistema metropolitano ed il Piemonte Est. Il sistema locale del Piemonte Nord è quello invece meno sensibile, fig. 6a e 6b.

PRIMI RISULTATI EMERSI

Per quanto preliminari, i risultati delle sperimentazioni condotte consentono tuttavia di formulare alcune considerazioni generali, utili, soprattutto, all'approfondimento futuro delle analisi delle trasformazioni dei sistemi locali della regione.

Un primo ordine di osservazioni, che possono avanzarsi riguarda il riconoscimento di una certa **diversificazione nella reazioni dei sistemi locali agli scenari investigati**. Al di là degli aspetti quantitativi, le analisi effettuate mostrano, infatti, come, non solo il ruolo di certi settori sullo sviluppo dei sistemi locali appaia maggiormente incisivo in certi sistemi locali piuttosto che in altri, ma tale ruolo possa essere diverso a seconda degli scenari, tab. 1.

Ad esempio, emerge come il ruolo del settore delle costruzioni acquisti rilevanza nel sistema metropolitano, soprattutto nello scenario mercantile, mentre la maggiore incisività del settore si manifesti nel Piemonte Est negli scenari di riorganizzazione e di sviluppo endogeno.

Allo stesso modo, il sistema locale di Cuneo rivela una maggior sensibilità ai servizi non vendibili nello scenario mercantile, mentre il sistema metropolitano appare maggiormente sollecitato da questo settore nello scenario di aumento della domanda interna.

Seppur indirettamente, le sperimentazioni effettuate mostrano anche come le dinamiche di evoluzione a livello locale dipendano dalle caratteristiche strutturali che contraddistinguono il profilo socioeconomico di ciascun sistema locale, e dalle capacità di attivazione che quello stesso profilo consente di abilitare nei processi di cambiamento.

Tab. 1 – Quadro riassuntivo degli esiti degli impatti degli scenari relativi alle risorse economiche: settori con riferimento ai quali i sistemi locali sono maggiormente sensibili in ciascuno scenario

	Sistema locale di Torino	Sistema locale del Piemonte Nord	Sistema locale di Cuneo	Sistema locale del Piemonte Est
Mercantile (aumento della domanda esterna)	Mezzi di trasporto, costruzioni, credito, servizi vendibili	Tessili	Servizi non vendibili, alimentari	Metalmeccaniche, chimica-altro
Riorganizzazione settoriale (intensificazione delle relazioni intersettoriali)	Servizi vendibili, mezzi di trasporto (*), credito (*)			Commercio-alberghi, metalmeccaniche (*), costruzioni (*), trasporti (*)
Sviluppo endogeno (aumento della capacità di attivazione dei settori)		Tessili (*)	Alimentari (*), agricoltura, estrattive, energetiche	Commercio-alberghi (*), costruzioni, chimica-altro (*)
Aumento della domanda interna	Servizi non vendibili, servizi vendibili		Commercio-alberghi, alimentari, energia	Trasporti

(*) Scenario nel quale il settore evidenziato determina un impatto più significativo di quello prodotto in un altro scenario.

12 – LE TRASFORMAZIONI TERRITORIALI DEL PIEMONTE - L'impatto degli scenari elementari: le driving forces di cambiamento del sistema regionale

Dal punto di vista delle caratteristiche strutturali, ad esempio, le analisi condotte mostrano come:

- nel sistema metropolitano, accanto al ruolo primaziale del settore mezzi di trasporto, si affermi quello dei settori terziari legati ai servizi ed al credito (ed assicurazione), settori che, nell'attuale economia dell'informazione, sono interessati da dinamiche innovative particolarmente intense. Il fatto inoltre che tali settori risultino, al tempo stesso, maggiormente sensibili all'andamento del mercato (nello scenario mercantile) ed alle relazioni intersettoriali (nello scenario di riorganizzazione) segnala **la leadership del sistema metropolitano come elemento di snodo** nel promuovere/diffondere lo sviluppo di questi settori nelle altre parti della regione;
- **il Piemonte Nord, si riveli il sistema locale 'meno integrato'** nel sistema regionale (o, quanto meno, il sistema locale relativamente più chiuso, come mostrato in particolare nello scenario di riorganizzazione). La predominanza, sostanzialmente unica, del settore tessile, negli scenari mercantile e di sviluppo endogeno, riconferma inoltre l'antica specializzazione di questa parte del territorio regionale nelle attività legate a tale settore;
- **il sistema locale di Cuneo presenti una marcata caratterizzazione associata al Mondo rurale e, più in generale, alla filiera di attività ad esso associate** (settore agricolo ed industria alimentare). Il ruolo relativamente più vivace di attività legate alle risorse territoriali (estrattive ed energetiche), nello scenario dello sviluppo endogeno, inoltre, sottolinea l'importanza delle attività economiche più direttamente legate alle risorse 'naturali' del territorio;
- **il Piemonte Est sia caratterizzato da un profilo maggiormente eterogeneo**. Accanto a specializzazioni tradizionali legate alle attività metalmeccaniche, (negli scenari mercantile e di riorganizzazione), e dei trasporti, (nello scenario di razionalizzazione) emerge una certa vivacità sia del ruolo dei settori commercio-alberghi e delle costruzioni, (negli scenari di riorganizzazione e dello sviluppo endogeno, sia di quello dell'industria chimica-altro (negli scenari mercantile e di sviluppo endogeno).

Anche con riferimento all'impatto degli scenari relativi alle risorse umane, alcune differenze emergono negli effetti osservabili a livello di sistema locale, tab. 1.

In entrambi gli scenari, il Piemonte Est si rivela il sistema locale nel quale gli effetti manifestano una maggiore pervasività. Questa parte del territorio regionale infatti appare, da un lato, quella maggiormente a rischio, dal punto di vista del depauperamento delle risorse umane e, dall'altro, quella in cui i fenomeni di migrazione potrebbero avere gli esiti più favorevoli nel contrastare il depauperamento suddetto.

Per il Piemonte Nord gli impatti di entrambi gli scenari si rivelano meno incisivi, ciò che indicherebbe, come già emerso con riferimento agli scenari relativi alle risorse economiche, una relativamente maggiore inerzia di questo sistema locale ai cambiamenti demografici.

Il sistema metropolitano, invece, tende a caratterizzarsi per un certa selettività alle variazioni di popolazione. Come già messo in luce da altri studi dell'IRES sui fenomeni migratori, è questa una caratteristica peculiare delle dinamiche socioeconomiche delle aree metropolitane.

L'esito degli impatti degli scenari demografici sulle risorse economiche è relativamente omogeneo nei diversi sistemi locali. Come evidenziato in tab. 1, i settori maggiormente interessati sono l'agricoltura, l'industria alimentare, il commercio-alberghi, i settori energetici ed i servizi vendibili, settori maggiormente sensibili alle variazioni dei consumi interni (si veda la tab. 2).

Il secondo ordine di considerazioni riguarda la costruzione di scenari complessi. Come si può facilmente intuire dalle sperimentazioni discusse, la predisposizione di uno scenario complesso tramite l'applicazione del modello utilizzato, avviene componendo scenari elementari opportunamente specificati (individuando cioè le diverse componenti che costituiscono gli *if*). È del tutto evidente, pertanto, che una varietà di scenari complessi possono essere prefigurati, simulati ed analizzati.

Ma i vantaggi di un esercizio di costruzione di scenari complessi attraverso un modello di simulazione non risiedono tanto nell'efficienza esplicativa (la misurazione degli effetti) resa disponibile dall'uso dello strumento analitico, quanto nell'impegno di riflessione che esso richiede nello sforzo di definire gli *if* (in particolare nel definire la compatibilità di realizzazione delle diverse componenti dei vari *if*).

Tab. 2 – Quadro riassuntivo degli esiti degli impatti degli scenari relativi alle risorse umane

	Sistema locale di Torino	Sistema locale del Piemonte Nord	Sistema locale di Cuneo	Sistema locale del Piemonte Est
La questione demografica (contrazione della capacità di attivazione della popolazione)				
<i>Effetti sulla popolazione</i>	Declino più elevato, in presenza di un calo della popolazione educata; maggiore sensibilità a processi di compensazione fra variazioni di popolazione	Maggiore inerzia al declino demografico		Declino più elevato, in presenza di un calo diffuso della popolazione; risorse umane maggiormente a rischio
<i>Settori economici che calano di più</i>	Agricoltura, alimentari, servizi non vendibili	Agricoltura, commercio-alberghi, alimentari	Commercio-alberghi, energia, agricoltura	Agricoltura, alimentari, commercio-alberghi
<i>Settori economici che calano di meno</i>	Estrattive, metalmeccaniche, mezzi di trasporto	Metalmeccaniche, costruzioni, servizi non vendibili	Mezzi di trasporto, costruzioni, estrattive	Metalmeccaniche, estrattive, costruzioni
Migrazione e riproduzione delle risorse umane (aumento del carico demografico medio)				
<i>Effetti sulla popolazione</i>	Crescita più elevata in presenza di un incremento per la popolazione educata	Sistema locale relativamente meno sensibile		Crescita più elevata in presenza di un incremento per tutti i tipi di popolazione
<i>Settori economici maggiormente influenzati</i>	Servizi non vendibili, commercio-alberghi, energia	Commercio-alberghi, alimentari, servizi vendibili	Commercio-alberghi, energia, servizi vendibili	Alimentari, commercio-alberghi, servizi vendibili

In sostanza ciò che noi prefiguriamo con lo scenario complesso è ‘un’immagine di configurazione del sistema’ che, si suppone, si potrebbe realizzare, sia perché preferibile od auspicabile sia perché da evitare.

Una direzione di sviluppo di scenari complessi che appare promettente seguire, attraverso l’applicazione modellistica, è quella che vede lo scenario non tanto come un’immagine statica di una configurazione, ma come un percorso attraverso il quale (si suppone) il sistema realizzi le proprie strategie evolutive. Un esempio di tale approccio è descritto nel paragrafo che segue, con riferimento all’impatto delle Olimpiadi invernali del 2006.

2. LE OLIMPIADI DI TORINO DEL 2006: UN EVENTO SPECIALE PER INNOVARE IL SISTEMA PIEMONTE

I GRANDI EVENTI: OCCASIONI SPECIALI DI EVOLUZIONE DELLE CITTÀ

Le grandi manifestazioni hanno da sempre costituito dei momenti di rilievo nella vita delle città. Oggi stanno diventando eventi sempre più importanti, sia per la natura stessa delle trasformazioni in atto (diminuzione dei costi di viaggio, maggiore disponibilità di tempo libero, affermarsi di una società più istruita, ecc.), sia per i nuovi modi di concepire la città ed i territori, come sistemi territoriali aperti, in continua evoluzione, nei quali i cambiamenti sono, al tempo stesso, elementi costitutivi del loro divenire e (se ‘sostenibili’) condizione del loro mantenimento.

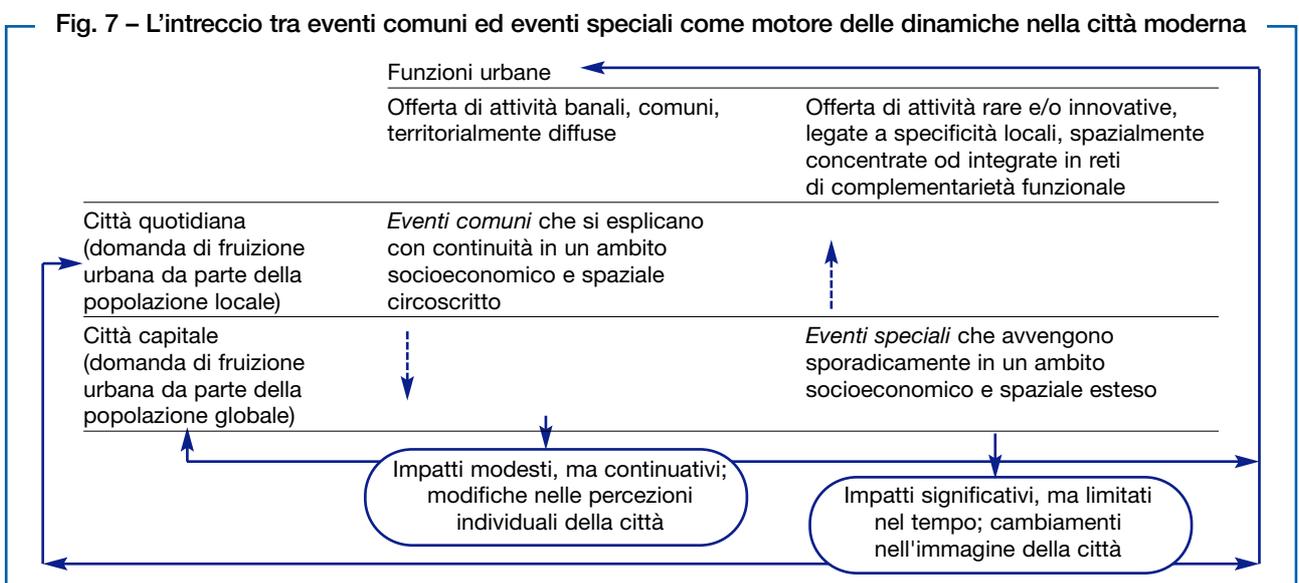
Pensare alla città in termini dinamici vuol dire rivolgere l'attenzione ai processi, socioeconomici e territoriali, che danno vita all'evoluzione della città e, conseguentemente, prendere in esame la pluralità di eventi che ne sono responsabili e/o li alimentano. Eventi e processi, attengono ovviamente alla gamma di attività che vengono svolte nella città ed alle funzioni che la città (il sistema urbano) rende disponibili sia alla collettività sociale che la abita (la città quotidiana) sia alla collettività globale (la città capitale), in cui è inserita in virtù della sua appartenenza alle diverse reti urbane, di scala nazionale ed internazionale.

Schematicamente, gli eventi possono essere distinti in due grandi gruppi, fig. 7:

1. gli eventi comuni che, prioritariamente, rispondono ad una domanda di fruizione urbana espressa da parte dei residenti nella città (mercato locale) in relazione allo svolgimento delle attività che costituiscono il cosiddetto 'spazio quotidiano delle attività' (lavoro, studio, acquisti correnti, shopping, praticare sport, frequentare cinema, ecc.). Il loro impatto sul territorio che li ospita è relativamente modesto ma si riproduce con una certa frequenza e genera effetti esterni di varia natura;
2. gli eventi eccezionali che, invece, rispondono ad una domanda di fruizione urbana associata al ruolo che una città riveste come 'città capitale', in virtù della sua storia, della ricchezza del suo patrimonio architettonico e/o artistico, della sua capacità innovativa, della vivacità del milieu culturale, ecc. Da questo punto di vista, gli eventi eccezionali si rivolgono ad un mercato che travalica l'ambito locale e coinvolge le diverse reti urbane alle quali la città appartiene. Il loro impatto sul sistema urbano che li ospita, pur significativo dal punto di vista della consistenza delle grandezze coinvolte, ha tuttavia durata limitata (anche se la preparazione di un grande evento può richiedere un periodo di tempo relativamente lungo ed un medesimo tipo di evento può essere riproposto con una certa frequenza). La realizzazione di questi eventi, peraltro, può avere conseguenze significative sia per gli effetti perturbatori (benché temporanei) che essi determinano sul funzionamento quotidiano del sistema urbano, sia per le 'trasformazioni permanenti dirette ed indirette' che questi determinano sul tessuto socioeconomico e territoriale delle aree interessate.

Eventi comuni ed eventi speciali non sono tuttavia disgiunti. L'intreccio tra i due tipi di eventi rappresenta infatti uno dei motori forse più vivaci delle dinamiche della città moderna. Se gli eventi speciali hanno bisogno della stabilità e della continuità degli eventi comuni, questi ultimi, a loro volta, possono avvantaggiarsi delle innovazioni di cui gli eventi speciali sono portatori.

È probabile che proprio l'intreccio suddetto crei le condizioni per produrre quella 'creatività' che secondo alcuni studiosi rappresenta, nell'attuale società dell'informazione, la chiave di volta per la sopravvivenza futura della città moderna².



² La consapevolezza che l'impatto di un grande evento sia capace di portare dei benefici di medio lungo periodo alla regione che lo ospita sta alla base, ad esempio, dell'evento Giubilare, la cui realizzazione, nelle sue diverse fasi di progettazione/pianificazione, gestione operativa degli eventi, riutilizzo post-giubilare degli interventi realizzati (Agenzia romana per la preparazione del Giubileo, 1999), si sviluppa secondo questa prospettiva.

L'IMPATTO SOCIOECONOMICO DI UN GRANDE EVENTO SPORTIVO

Gli impatti di un grande evento quale un evento Olimpico sono molteplici e complessi. I loro esiti difficili da riconoscere, anche perché si intrecciano con quelli prodotti dalle dinamiche economiche, sociali e territoriali proprie dell'area che ospita l'evento. Si possono tuttavia prospettare tre punti di vista, almeno, attraverso i quali uno sforzo di analisi di impatto andrebbe intrapreso.

Un primo punto di vista è quello relativo alle possibili ricadute regionali dell'evento.

A questo proposito, l'esperienza delle Olimpiadi di Albertville, ad esempio, testimonia dell'impegno assunto nel definire ex-ante la gamma degli impatti attesi, al fine di amplificarne le ricadute positive. Tale impegno è servito da guida alla preparazione dell'evento. In particolare, quattro fondamentali tipi di impatto sono stati individuati nell'esperienza francese:

1. Impatti sulle infrastrutture e le attrezzature. La manifestazione olimpica si è collocata in un quadro di organizzazione del territorio attenta alle prospettive di lungo termine ed alla centralità della componente ambientale. In questo quadro, particolare attenzione è stata rivolta a:
 - la localizzazione delle diverse manifestazioni, avendo cura che queste si situassero in aree nelle quali tradizioni e specificità preesistenti ne consentissero un più facile inserimento;
 - la riconversione post-evento dei siti, che si è articolata intorno ad una nozione di 'sviluppo durevole';
 - l'accelerazione dell'ammodernamento delle infrastrutture stradali e ferroviarie;
 - la creazione di occasioni sinergiche di sviluppo, facendo in modo che i giochi olimpici costituissero un appuntamento per la realizzazione di iniziative di recupero e di valorizzazione funzionale ed estetica del patrimonio edificato esistente dei comuni dell'area.
2. Impatto in termini d'immagine. Le indagini effettuate alcuni anni dopo l'evento francese hanno mostrato l'esistenza di ricadute positive sull'immagine della Francia e della regione Savoiarda. In particolare è emerso che il successo dei giochi e l'accresciuta notorietà della regione hanno influito positivamente sulla presenza turistica della regione.
3. Impatto sulle presenze turistiche. Anche se gli aumenti maggiormente sostanziali si sono manifestati soprattutto nei primi tre anni dopo l'evento, il rafforzamento dell'immagine della regione ha comunque consentito una tenuta migliore del turismo regionale in periodi congiunturali meno favorevoli.
4. Impatto culturale. L'evento olimpico ha rappresentato un'occasione per completare i programmi di valorizzazione culturale della regione (valorizzazione del patrimonio architettonico, creazione di uno spazio espositivo dedicato ai giochi, consolidamento dell'organizzazione dei volontari).

Un secondo punto di vista è relativo alla gestione dell'evento, al fine di garantirne il suo corretto svolgimento, offrendo le opportune garanzie di fruibilità e di sicurezza.

A questo riguardo, una delle esperienze di gestione forse più interessanti del Giubileo, è rappresentata dalla creazione della 'Sala Situazione', centro nevralgico di pianificazione, gestione e controllo di tutti gli eventi previsti nel calendario giubilare. Le principali funzioni di una sala situazione sono:

- Raccolta, elaborazione, rappresentazione di: informazioni relative a servizi, reti e risorse sul territorio.
- Raccolta ed elaborazione di dati e informazioni relativi alle diverse manifestazioni.
- Predisposizione di scenari connessi agli eventi e dei relativi piani di intervento per fronteggiare possibili situazioni critiche.

- Coordinamento, durante i grandi eventi, delle iniziative e delle attività dei vari Enti interessati, nel rispetto delle specifiche competenze e delle responsabilità istituzionali facenti capo agli Enti stessi.
- Collegamento diretto con tutte le centrali operative 'istituzionali' (pronto soccorso, polizia, vigili del fuoco, carabinieri, volontari, ecc.).

Il successo della sala situazione nell'esperienza romana si deve ad alcune caratteristiche che ne hanno contraddistinto la realizzazione ed in particolare al fatto che:

- La sua sede e la sua struttura fossero un riferimento neutrale rispetto a tutti gli Enti, pur avendo il suo operare un'autorità di riferimento istituzionale.
- Il suo funzionamento fosse considerato come un processo dinamico basato sulla motivazione (e non su ruoli e competenze di natura burocratico-amministrativa).
- Il suo operato fosse visto come l'esito di attività di cooperazione e di condivisione di conoscenze ed informazioni.

Una raccomandazione che emerge dall'esperienza romana riguarda l'opportunità che una 'sala situazione' (e, più in generale, un centro di coordinamento di un grande evento) venga creata(o) con un certo anticipo rispetto all'evento, al fine di consentire la formazione e l'affiatamento del 'team di lavoro', la messa a regime di un'organizzazione flessibile e pertanto facilmente adattabile a circostanze impreviste e la sperimentazione del suo funzionamento in situazioni di criticità.

Un terzo punto di vista, concerne infine gli effetti 'economici' dell'evento. Prendendo come riferimento all'esperienza delle Olimpiadi di Atlanta, l'Unione Industriale individua, per la realtà piemontese, tre tipi di effetti:

- gli effetti diretti. Essi riguardano le spese effettuate con risorse finanziarie esterne al Piemonte (finanziamenti dello Stato, spese di Enti e privati non piemontesi, ecc.) per l'acquisto di beni e servizi prodotti nella regione. Sulla base delle informazioni disponibili tali effetti sono stimabili in circa 2.300-2.400 miliardi;
- gli effetti indiretti. Essi sono costituiti dalla spesa indiretta comprendente l'acquisto di beni e servizi prodotti in Piemonte da parte dei "visitatori" provenienti da fuori Piemonte per assistere ai Giochi, per lavoro o per affari. Tali effetti dovrebbero ammontare a circa 500-600 miliardi;
- gli effetti indotti. Essi fanno riferimento al valore di beni e servizi prodotti in Piemonte acquistati per soddisfare le domande prodotte dagli effetti diretti e indiretti, secondo il modello dell'interdipendenza settoriale. Tale spesa, stimata sulla base del moltiplicatore di Atlanta, dovrebbe aggirarsi intorno ai 3.400-3.500 miliardi.

La realizzazione delle Olimpiadi invernali del 2006, pertanto, dovrebbe produrre nella regione una domanda aggiuntiva che va da 6.200 a 6.500 miliardi. Si tratta di una cifra consistente pari a circa il 4% della domanda interna piemontese.

In molti casi, tuttavia, il ventaglio degli effetti possibili – in termini soprattutto di conseguenze indirette – è, molto spesso, trascurato, anche se è ormai diffusa la convinzione che un ‘grande evento’, anche inteso quale ‘intermezzo’ capace di ravvivare la monotonia della vita quotidiana di una città, sia in grado di produrre una certa molteplicità di effetti che si intrecciano e possono ‘coevolvere’ con le dinamiche correnti del sistema³.

UNO SCENARIO DI IMPATTO SUL PIEMONTE

Nel seguito del capitolo si propongono alcuni spunti di riflessione sui possibili impatti ed i benefici attesi che le Olimpiadi invernali del 2006 potranno produrre sul sistema regionale.

Riflettere sulle direzioni delle ricadute probabili, auspicabili od indesiderate dell’evento, non solo per il sistema metropolitano ma anche per l’intera regione, prefigura un’attività fondamentale per sviluppare una strategia (un progetto condiviso di azioni) capace di interagire attivamente con l’evento stesso.

Appare del tutto evidente, infatti, che le varie ricadute possibili (in termini di forme, intensità, e modalità) dipenderanno in modo cruciale proprio dalla strategia adottata. Quest’ultima, ovviamente, va ideata, messa in campo ed animata da quegli stessi attori protagonisti dell’evento e/o in vario modo coinvolti da esso. Le conoscenze condivise di cui già si dispone e, soprattutto, quelle che via via saranno costruite nel processo di interazione fra gli attori (quale realizzato tramite lo scambio di informazioni e di esperienze) costituiscono infatti ingredienti fondamentali per la realizzazione (ed il successo) della strategia stessa.

Come rendere espliciti o, quanto meno, affrontare in modo esplicito la considerazione degli impatti (e degli effetti) indiretti nel medio lungo periodo solleva peraltro non poche difficoltà.

Con riferimento agli eventi sportivi (quali, in particolare, quelli olimpici), alcuni osservatori hanno segnalato un certo numero di problemi suscettibili di condizionare l’esito degli impatti suddetti quali: l’opacità del processo stesso che accompagna l’evento già nella fase di candidatura, il rischio che un’aliquota significativa dei benefici economici non vada a favore della regione ospitante bensì a favore degli sponsor commerciali o dei media televisivi, le difficoltà di modulazione tra gli interventi previsti per l’evento e l’attività pianificatoria corrente, le difficoltà di riutilizzo post-evento delle opere infrastrutturali.

Nonostante tali indubbe difficoltà sostanziali e metodologiche, una riflessione su tali temi appare tuttavia non eludibile.

In questa direzione, il presente lavoro si propone di offrire alcune indicazioni preliminari, attraverso la formulazione e l’analisi di alcuni scenari. Essi sono stati formulati nella direzione di definire, soprattutto da un punto di vista concettuale, alcune delle (molteplici) componenti di impatto che le Olimpiadi del 2006 potrebbero produrre sul sistema piemontese⁴.

L’uso del modello nello studio degli impatti dell’evento Olimpico pertanto significa:

1. definire entità e modalità degli impatti che esso determina su ciascun sottosistema. Tali impatti costituiscono di fatto gli ‘effetti diretti’ determinati dall’evento;
2. esaminare gli effetti secondari (gli effetti indotti) che tali impatti possono produrre sugli altri sottosistemi.

Dato il carattere preliminare della presente sperimentazione, solo un unico tipo di impatto viene qui preso in considerazione, quello relativo all’incremento della domanda esterna che potrebbe prodursi nel settore turistico a seguito dell’evento.

Naturalmente, (vedi Box) numerosi altri tipi di impatto possono verificarsi, sulle infrastrutture di trasporto, sulle dotazioni e la qualità alberghiera, sulla riqualificazione del patrimonio esistente, sulla partecipazione dei cittadini nella vita delle Comunità locali e, più in generale, sull’immagine stessa della Regione.

³ Pur nella sua specificità (ed unicità), l’esperienza recente della città di Barcellona che ha saputo far convergere progetti di sviluppo socioeconomico e progetti di riqualificazione urbana e funzionale della città offre un esempio emblematico al riguardo (Garcia-Ramon and Albert, 2000).

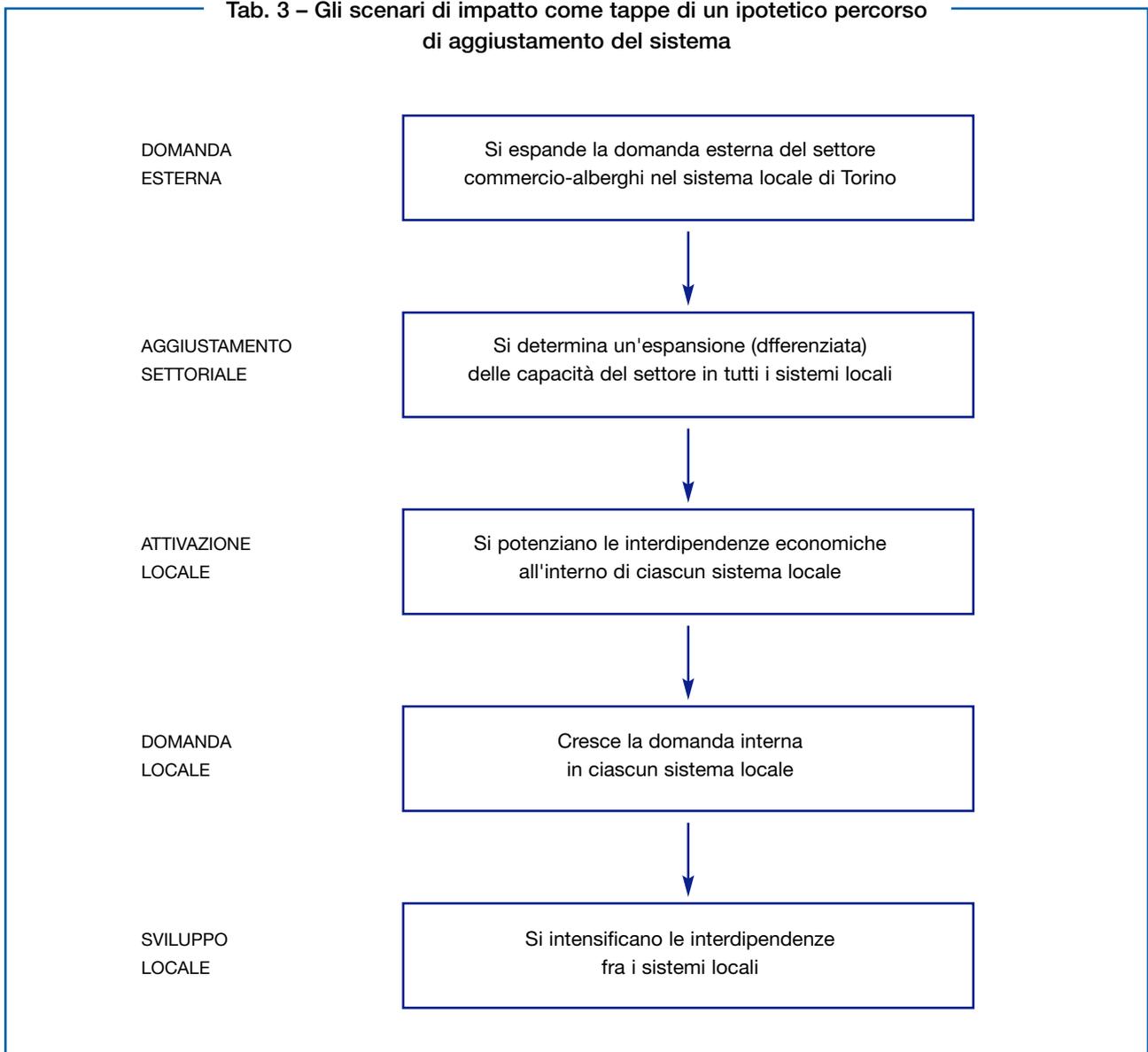
⁴ Sotto il profilo metodologico, due principali ipotesi semplificatrici stanno alla base della sperimentazione condotta: 1. la prima è che sia possibile ‘scomporre’ (ovvero considerare in modo isolato) le diverse componenti di impatto. Uno scenario, pertanto, costituisce una descrizione di una o più componenti di impatto, associabili all’evento; 2. la seconda è che l’impatto (ovvero le componenti di impatto) prodotto (e) dall’evento si espliciti a prescindere dall’agire di altre dinamiche di cambiamento socioeconomico.

Se, pertanto, l'approccio qui seguito può sembrare limitativo, esso tuttavia è volto a mettere in luce un aspetto cruciale nella questione dei benefici attesi od auspicabili dell'evento: e cioè che un qualsiasi impatto suscettibile di essere prodotto dall'evento può determinare effetti anche apprezzabilmente diversi, a seconda delle capacità (possibilità) del sistema regionale (gli Enti locali, le imprese, le collettività locali, la società civile in generale) di attivarsi rispetto all'impatto stesso.

La predisposizione degli scenari, sinteticamente descritti nella tab. 3, si basa sulla fondamentale presupposizione che il sistema regionale non *subisca passivamente l'impatto dell'evento*, ma che, invece, *reagisca* rispetto ad esso. Si assume cioè che il sistema sia in grado, in modo consapevole, di aggiustarsi e modificarsi, in concomitanza all'agire dell'evento⁵.

L'esercizio compiuto può considerarsi un esempio di scenario complesso, come argomentato nel paragrafo precedente.

Tab. 3 – Gli scenari di impatto come tappe di un ipotetico percorso di aggiustamento del sistema



mico del sistema regionale. In altre parole il sistema regionale, quale descritto dal modello, è considerato insensibile ad altre influenze esterne e/o dinamiche endogene diverse da quelle associabili all'evento.

La prima ipotesi è intrinseca alla natura stessa dello strumento modellistico il cui uso, in un ambiente simulativo che risponde alla logica del 'What if', richiede appunto di precisare le caratteristiche dell'impatto che si intende esplorare con il modello. La seconda ipotesi deriva dalle scelte operate in questa serie di sperimentazioni, il cui carattere preliminare ha fatto ritenere opportuno concentrare l'attenzione su scenari relativamente elementari, volti, soprattutto, a circoscrivere la natura dell'impatto.

Gli scenari prefigurati in questa sperimentazione pertanto possono interpretarsi come delle tappe di un ipotetico percorso di aggiustamento che, seguendo un'ideale catena impatti-effetti, il sistema metterebbe in atto per adattarsi (prepararsi) all'evento⁶.

Ciò premesso, gli scenari possono brevemente descriversi come segue.

1. **Scenario della domanda esterna (DOMANDA ESTERNA).** Questo scenario rappresenta lo scenario base. Quello cioè che, come introdotto, meglio interpreta l'ipotesi più intuitiva circa gli effetti attesi dell'evento. È ragionevole ritenere, infatti, che questi siano da mettere in relazione ad un probabile sviluppo del turismo piemontese. In questo scenario, pertanto, l'impatto dell'evento è espresso in termini di una crescita della domanda 'esterna' rivolta alle attività economiche connesse al turismo (in questa sperimentazione si è supposto che tali attività corrispondano nell'unico settore che raggruppa il commercio e gli alberghi). Per questo primo scenario, così come per quelli successivi, sono state effettuate due simulazioni, relative a due valori di stima iniziale dell'impatto, pari a 2.500 e 12.500 addetti (ottenuti a partire dalle indicazioni di crescita occupazionale relative ai mondiali di sci di Sestriere)⁷.
2. **Scenario di aggiustamento settoriale (AGGIUSTAMENTO SETTORIALE).** Poiché l'evento è limitato nel tempo, non si può escludere che la sua azione sulla domanda esterna dei settori economici interessati si esaurisca, o, quanto meno, si ridimensioni notevolmente riducendo di conseguenza i benefici acquisiti⁸. Non si può dimenticare, tuttavia, che la preparazione /organizzazione di un evento quale quello olimpico, richiede un periodo di tempo comunque relativamente lungo, durante il quale oltre alla predisposizione dei necessari progetti infrastrutturali, il sistema può mettere in moto meccanismi di aggiustamento tali da far fronte, anticipatamente, agli impatti attesi. Da questo punto di vista, l'evento può determinare effetti (cambiamenti) che incidono, in modo permanente, su alcune componenti del sistema regionale. Si può supporre, per esempio, che alcuni di tali cambiamenti si traducano in una qualche razionalizzazione dei settori economici più direttamente investiti dall'evento. In questo secondo scenario, pertanto, l'annullamento dell'aumento della domanda esterna per il settore commercio-alberghi, viene sostituito da una crescita (seppur lieve) della capacità produttiva del settore. Si assume che tale crescita avvenga in modo differenziato nei diversi sistemi locali: sia più elevata nel sistema locale di Torino, lievemente meno elevata nei sistemi locali del Piemonte Nord e di Cuneo, ed ancor meno elevata nel sistema locale, relativamente più lontano, del Piemonte Est⁹.
3. **Scenario di attivazione dell'economia locale (ATTIVAZIONE LOCALE).** Per le ipotesi fatte in ordine alle capacità reattive del sistema regionale, è lecito ammettere che i cambiamenti nella capacità produttiva del settore commercio-alberghi inducano delle reazioni nelle altre componenti/parti del sistema (e, in primo luogo, negli altri settori). In particolare, si può supporre, che gli effetti di tali cambiamenti diffondendosi attraverso la rete di interdipendenze socioeconomiche e funzionali del sistema, la modifichino, coinvolgendo, almeno inizialmente, quell'insieme di interdipendenze che si esplicano all'interno di ciascun sistema locale. Si assume, cioè, che ciascun sistema locale sia in grado di 'selezionare' i cambiamenti ai quali si trova esposto e decida di accettare solo l'impatto di quelli che valorizzeranno le attività localizzate nel proprio territorio. Oltre alla considerazione delle modificazioni di settore previste nello scenario precedente, pertanto, questo scenario assume che, all'interno di ciascun sistema locale, si verifichi un rafforzamento delle interdipendenze economiche fra le attività¹⁰.
4. **Scenario di espansione della domanda interna locale (DOMANDA LOCALE).** Il rafforzamento delle interdipendenze economiche introdotto dallo scenario di attivazione locale alimenta, per sua natura, un generale processo di crescita (sviluppo) dell'economia in ciascun sistema locale. In tale situazione, non è irragionevole ritenere che anche la domanda interna di beni e servizi da parte della popolazione che risiede nel sistema locale si espanda. Alle modificazioni previste nello scenario precedente, questo scenario aggiunge dunque la considerazione di un'espansione della capacità di spesa delle famiglie residenti.

⁶ Il termine che in letteratura viene utilizzato per descrivere un tale comportamento è quello di 'co-evoluzione' (Batten, 2000). Nel presente lavoro, il riferimento a tale idea di co-evoluzione riposa sul presupposto che il sistema regionale possa essere concepito come un agente, il quale possiede le seguenti caratteristiche:

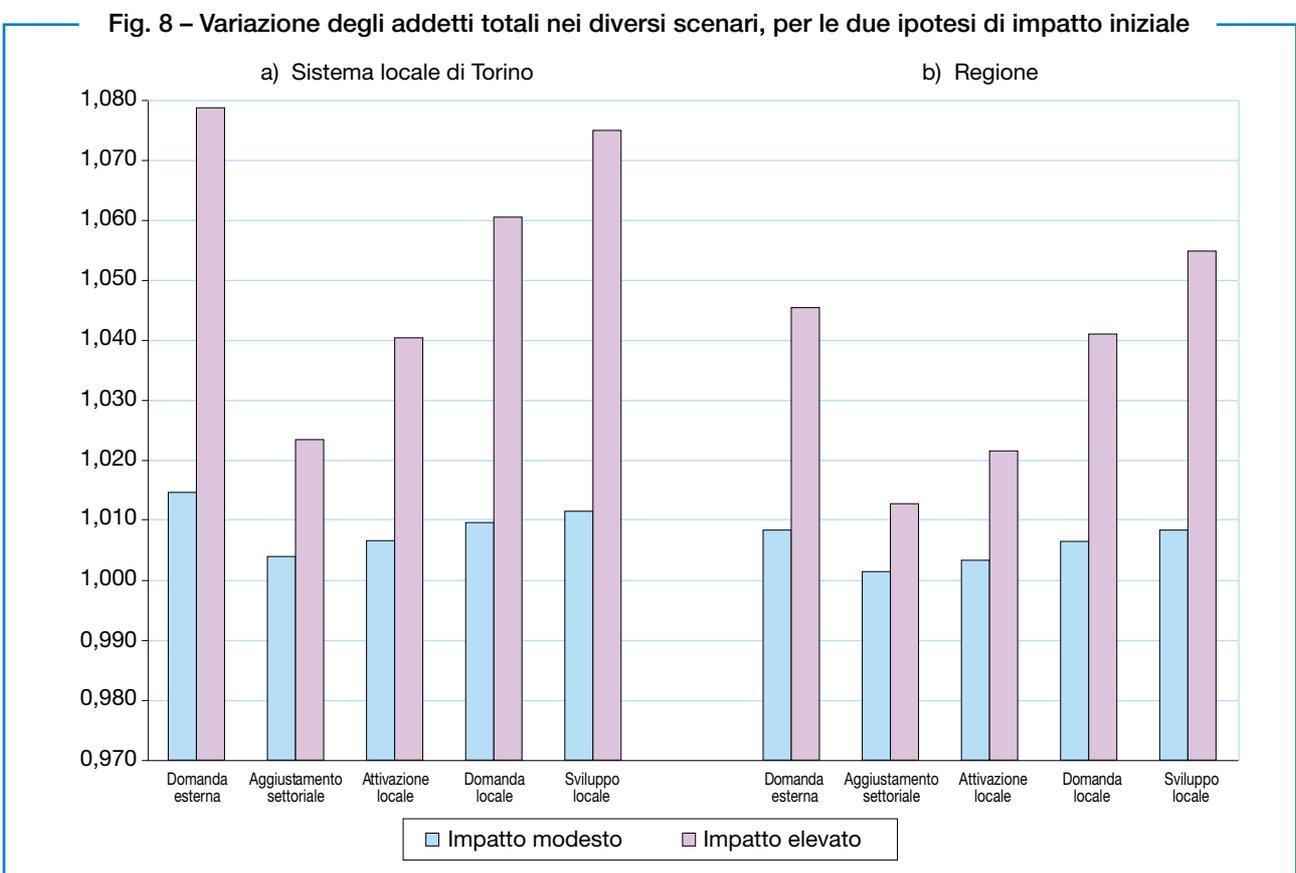
- È consapevole delle proprie risorse, del proprio ambiente esterno e delle proprie modalità di funzionamento (il sistema, cioè, possiede un 'modello' di sé stesso. In altre parole, esso possiede un'immagine del proprio funzionamento e delle interazioni tra sé e l'ambiente che lo circonda).
- È capace di adattarsi e, quindi, di modificare il proprio comportamento in relazione ai cambiamenti intervenuti nel proprio 'modello' (il sistema, cioè, è capace di apprendere e, pertanto, è in grado di modificare ed arricchire il proprio modello, ricordare quello passato, prefigurare quello futuro).

5. **Scenario di sviluppo del sistema locale (SVILUPPO LOCALE).** Come possibile tappa finale dell'ipotetico percorso di aggiustamento sistemico, si può immaginare che, a seguito dell'espansione/valorizzazione delle componenti sistemiche del proprio territorio, ciascun sistema locale si preoccupi di razionalizzare le capacità produttive dei propri settori nei confronti degli altri sistemi locali regionali. In quest'ultimo scenario, pertanto, tutte le attività economiche di ciascun sistema locale vedono ampliare la loro capacità produttiva nei confronti degli altri sistemi locali.

Merita far rilevare che il percorso di aggiustamento del sistema descritto attraverso gli scenari suddetti risponde ad una 'strategia elementare' che potremmo definire 'ingenuamente ottimistica'. Secondo la quale gli aggiustamenti, essendo finalizzati ad un qualche miglioramento, hanno, per definizione, segno positivo. Essi si concretizzano pertanto in una variazione 'sempre positiva' delle grandezze del modello interessate dall'aggiustamento.

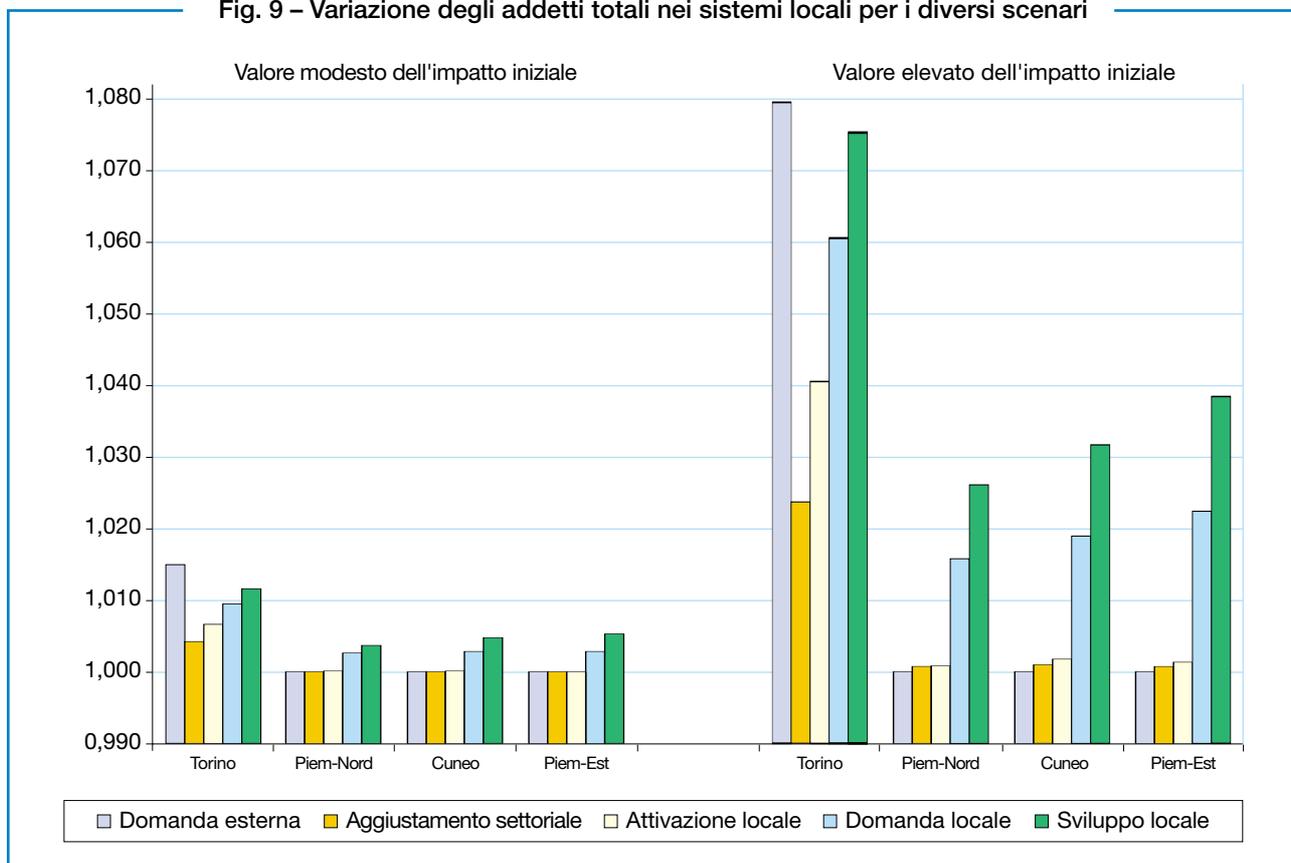
Non inaspettatamente, pertanto, i risultati delle simulazioni hanno, sempre, segno positivo, pur prefigurando una certa varietà di esiti possibili. Essi si riferiscono esclusivamente agli addetti e sono espressi sotto forma di indici di variazione rispetto ai valori della configurazione iniziale. Tutti i risultati, inoltre, sono articolati secondo le due stime iniziali di impatto: la prima ha un valore modesto, e prevede una crescita della domanda esterna del settore commercio-alberghi di 2.500 addetti; la seconda ha un valore relativamente più elevato, pari ad una crescita di 12.500 addetti.

Per coerenza con le grandezze del modello, tale misura di impatto non è espressa in termini monetari, ma in termini fisici di addetti (e di popolazione). I valori degli addetti totali ottenuti nei diversi scenari sono mostrati nella figura 8, rispettivamente per il sistema locale di Torino e per la regione. Un confronto dei risultati fra i quattro sistemi locali nei quali è stato suddiviso il Piemonte è contenuto nella fig. 9.



6 Nella loro predisposizione, inoltre, si fa implicitamente riferimento alla dimensione temporale rispetto alla quale si susseguono le diverse tappe del percorso di aggiustamento. La specificazione degli scenari, tuttavia, non tiene conto di due correlati importanti di tale dimensione e, precisamente: a) della 'durata', ovvero del tempo necessario al raggiungimento di una certa tappa (ad esempio il tempo necessario alla realizzazione di un processo di innovazione o di ammodernamento tecnologico in un certo settore), e b) delle 'inerzie, ovvero dei ritardi che potrebbero rallentare e/o impedire il cammino da una tappa all'altra (ad esempio, la presenza di condizionamenti e/o barriere istituzionali in certi settori, le difficoltà di interazione fra settori diversi, l'insorgere di fenomeni di lock-in non prevedibili).

Fig. 9 – Variazione degli addetti totali nei sistemi locali per i diversi scenari



Come ci si poteva attendere, il sistema locale di Torino, è quello interessato in misura preponderante dall’impatto dell’evento. Come evidenziato nelle figure, inoltre, gli aumenti che si producono sono compresi tra lo 0,05% e l’8%, mentre per la regione essi variano tra lo 0,02% ed il 5,5%.

Un primo ordine di considerazioni riguarda il percorso complessivo di aggiustamento e come ad esso contribuiscano i diversi scenari. A questo proposito, le seguenti osservazioni possono formularsi:

1. in primo luogo, dal punto di vista degli esiti quantitativi, emerge chiaramente come lo scenario relativo alla crescita della domanda esterna sia quello maggiormente pervasivo, determinando rispetto a quasi tutti gli altri scenari predisposti, gli effetti maggiormente significativi;
2. in secondo luogo, superata la tappa associata all’impatto dello scenario iniziale relativo alla domanda esterna (**DOMANDA ESTERNA**), a partire dallo scenario di espansione settoriale (**AGGIUSTAMENTO SETTORIALE**), si osserva una variazione degli addetti che segue un sentiero di crescita relativamente ben segnato, la cui percorribilità (in termini di velocità delle variazioni fra le diverse tappe) è tuttavia diversa a seconda dell’impatto iniziale che si considera. Non inaspettatamente, infatti, in presenza di un valore modesto dell’impatto iniziale, esso risulta più lento, ma caratterizzato da una velocità costante tra una tappa e l’altra. Nel caso invece di un valore più elevato dell’impatto, la velocità aumenta apprezzabilmente ma non rimane più costante¹¹;
3. infine, va notato che il ‘sentiero di crescita’ raggiunge, con l’ultimo scenario sondato, quello relativo allo sviluppo locale (**SVILUPPO LOCALE**), un livello di sviluppo (aumento degli addetti) sostanzialmente equivalente a quello prodotto dallo scenario di espansione della domanda esterna (scenario **DOMANDA ESTERNA**). Anche se gli effetti sul sistema locale di Torino risultano in questo caso più contenuti, la crescita che si osserva negli altri sistemi locali compensa tuttavia, ampiamente, il minor aumento per Torino.

7 Rispetto al livello occupazionale del settore commercio-alberghi (quale rappresentato nel modello), le stime di 2.500 e 12.500 addetti rappresentano, rispettivamente, lo 0,8% ed il 4% degli addetti totali. La loro incidenza sul livello di domanda esterna è assai più elevata, raggiungendo, rispettivamente, il 17 e l’85%.
 8 Tale ipotesi peraltro trova una conferma indiretta nelle statistiche sulle presenze turistiche negli anni '90 in Piemonte, il cui andamento dopo il picco relativo registrato in corrispondenza dei mondiali di sci di Sestriè, è andato progressivamente calando.

A prescindere dagli aspetti puramente quantitativi, proprio quest'ultima osservazione appare di particolare interesse, soprattutto dal punto di vista del contributo conoscitivo messo a disposizione da un esercizio di formulazione di scenari, quale quello condotto attraverso l'uso di un modello di sistema urbano.

Essa indica infatti come **i 'benefici' (temporanei) che l'evento delle olimpiadi potrebbe produrre attraverso un'espansione transitoria della domanda esterna per alcuni settori dell'economia piemontese, potrebbero essere stabilmente conseguiti attraverso una riorganizzazione sistemica che sappia sfruttare le occasioni di sviluppo create dall'evento.**

Un secondo ordine di considerazioni può avanzarsi considerando gli effetti prodotti sulle diverse attività economiche.

In pressoché tutti gli scenari, le variazioni più significative degli addetti si riscontrano oltre che nel settore commercio-alberghi (dove la crescita raggiunge il 13% nel sistema locale di Torino e l'8% a livello regionale):

- a) nei settori terziari dei trasporti e dei servizi vendibili e
- b) in quelli industriali energetici ed alimentari.

Merita far osservare, inoltre, che l'intensità dell'impatto sui diversi settori varia a seconda degli scenari, nonché del valore iniziale di impatto considerato. In particolare, confrontando lo scenario di crescita della domanda esterna, con quello di sviluppo locale, emerge come in presenza di un valore modesto dell'impatto, il primo sia maggiormente influente del secondo, mentre in presenza di un valore elevato dell'impatto si osserva il contrario. La diversità dell'impatto degli scenari **DOMANDA ESTERNA** e **SVILUPPO LOCALE** sui settori non è solo quantitativa. Se, nel primo è il settore commercio-alberghi a rivelarsi il settore più sensibile, nel secondo, altri settori (in particolare quello energetico, alimentare ed i servizi vendibili) sono interessati da variazioni almeno altrettanto significative, se non addirittura più elevate.

Un ultimo ordine di considerazioni riguarda **la 'temporalità degli effetti' dell'impatto dell'evento o, in altre parole, il dispiegamento, nel tempo, degli effetti prodotti.** Si tratta di un aspetto importante, non facile da affrontare e spesso trattato implicitamente, riconducendolo nella nozione di effetti indotti (immaginando che questi si realizzino istantaneamente). **Considerare questo aspetto significa riconoscere che gli esiti, nel tempo, dell'impatto dell'evento Olimpico sul sistema regionale possono essere anche molto diversi non solo in funzione della capacità di induzione che l'evento riuscirà a creare ma, anche, del momento stesso di attivazione di tale capacità.**

Per quanto, come già detto, la sperimentazione condotta non consenta di affrontare in modo esplicito questo problema, si può tuttavia mostrare come, qualora si ipotizzi che gli scenari sondati corrispondano a momenti di realizzazione di effetti, l'esito complessivo del loro impatto può essere significativamente diverso a seconda del momento di attivazione.

In particolare, sempre facendo riferimento al percorso di aggiustamento descritto in tab. 1, tre diverse strategie di realizzazione di tale percorso possono essere configurate, i cui risultati sono illustrati nella fig. 10:

1. la prima, adombrata nella sperimentazione effettuata, privilegia un atteggiamento di anticipazione nei confronti dell'evento (strategia anticipativa). In questo caso, pertanto, il percorso di aggiustamento viene attivato prima della data dell'evento (al tempo t-m, cioè si realizzerebbe il primo scenario del detto percorso, lo scenario **AGGIUSTAMENTO SETTORIALE**, al tempo t-4, lo scenario **ATTIVAZIONE LOCALE** e così via). Al momento dell'evento, pertanto, due ordini di effetti si verrebbero a sommare, quello prodotto dall'incremento della domanda esterna e quello messo in atto dall'ultimo scenario previsto nel percorso di aggiustamento sistemico (lo scenario **SVILUPPO LOCALE**). Dopo l'evento, l'effetto positivo associato all'incremento della domanda esterna si riduce progressivamente, mentre permane quello prodotto dal percorso di aggiustamento sistemico (**SVILUPPO LOCALE**);

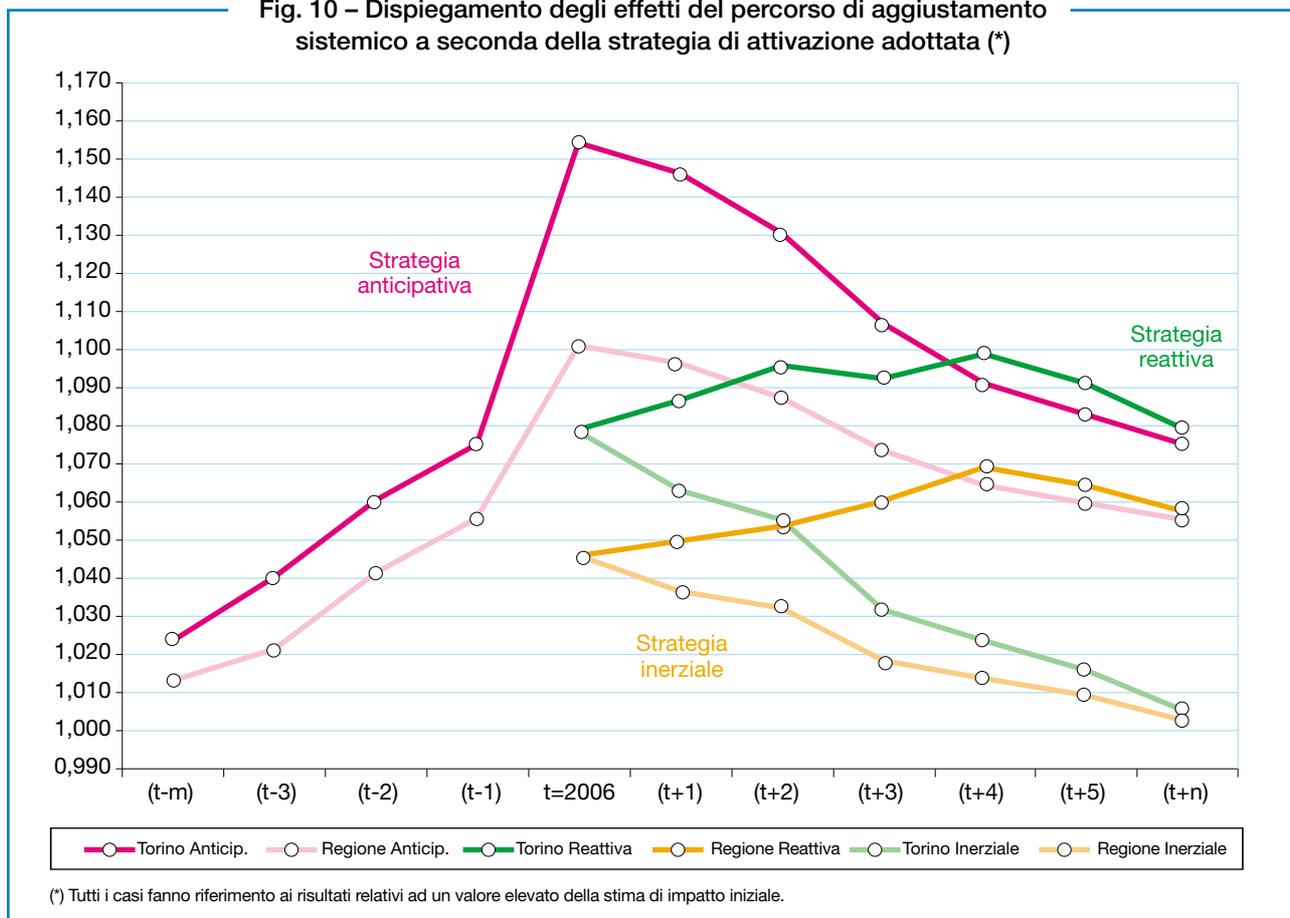
Gli effetti dell'evento Olimpico possono essere molto diversi a seconda della strategia adottata, e del momento nel quale essa è messa in campo

9 L'entità dell'aggiustamento è definito sulla base delle variazioni settoriali prodotte dal precedente scenario di aumento della domanda esterna per il settore commercio-alberghi.

10 In questo scenario, come nei successivi, gli aggiustamenti dei moltiplicatori socioeconomici sono definiti sulla base delle variazioni (settoriali) degli addetti (e della popolazione) che si verificano nei sistemi locali a seguito dell'impatto dello scenario precedentemente simulato. Per quanto modesti sotto il profilo quantitativo, gli aggiustamenti introdotti sono diversi da sistema locale a sistema locale.

- la seconda strategia adotta invece un atteggiamento più cauto secondo il quale i processi di ammodernamento del sistema piemontese potrebbero innescarsi solo dopo una valutazione generale del successo dell'evento (strategia reattiva). Prima dell'evento, pertanto, nessuna ricaduta dell'evento sarebbe significativamente percepibile¹². Al momento dell'evento, gli unici effetti che si manifestano sarebbero quelli determinati dall'incremento della domanda esterna. Il percorso di aggiustamento sistemico inizierebbe solo dopo, al tempo t+1, momento al quale, nell'esempio della figura, gli effetti dello scenario **AGGIUSTAMENTO SETTORIALE** si sommano a quelli, che ancora permangono, prodotti dall'incremento della domanda esterna. Successivamente, al progressivo affievolirsi di questi ultimi, si contrapporrebbe un aumento dei benefici realizzati dal percorso di aggiustamento sistemico;
- la terza, infine, riflette un atteggiamento passivo, secondo il quale l'evento determina delle ricadute considerevoli ma limitate nel tempo, che però, si esauriranno progressivamente senza incidere in modo significativo sul funzionamento del sistema (strategia inerziale). Una volta manifestatisi, al tempo t, gli effetti derivati dall'incremento della domanda esterna, alle epoche successive andranno via via riducendosi.

Fig. 10 – Dispiegamento degli effetti del percorso di aggiustamento sistemico a seconda della strategia di attivazione adottata (*)



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Scopo di questa nota era di proporre alcuni spunti di riflessione sui possibili impatti ed i benefici attesi che le Olimpiadi invernali del 2006 potranno produrre sul sistema regionale.

¹¹ Tale risultato dipende, ovviamente, dalla configurazione degli scenari ed in particolare dagli effetti degli aggiustamenti dei moltiplicatori. In presenza di un valore elevato dell'impatto iniziale, i valori di tali aggiustamenti sono più accentuati e maggiormente diversificati fra sistemi locali e fra settori.
¹² Ciò vale, naturalmente, solo nell'ambito di questa sperimentazione la quale trascura altri tipi di impatto prodotti dall'evento.

Per quanto preliminare e limitata alla considerazione di un solo possibile tipo di impatto (quello relativo ad un incremento della domanda turistica), l'analisi condotta in questo lavoro ha tuttavia mostrato come **gli esiti di tale impatto sul sistema regionale, potrebbero essere molto diversi a seconda della strategia adottata nel far fronte all'evento stesso.**

Appare evidente, pertanto, che affinché l'eccezionalità dell'evento porti delle ricadute positive che perdurino nel tempo, occorre che:

- a) **la manifestazione non venga considerata come un evento a sé, disgiunto dalle altre dinamiche del sistema regionale**
- b) **e, soprattutto, non venga trattata come un evento estemporaneo, estraneo agli altri progetti di sviluppo socioeconomico e territoriali del Piemonte.**
- c) **In questa direzione, appare del tutto evidente che la partecipazione e la cooperazione dei vari attori, in vario modo coinvolti nell'evento, costituiscono una condizione essenziale per costruire una strategia 'condivisa e lungimirante' che sappia dar corpo ad un tale progetto.**

Un ingrediente fondamentale per la realizzazione della strategia suddetta è rappresentato dal bagaglio di conoscenze che potrà essere messo a disposizione e condiviso dal sistema di attori. In questa direzione, anche a partire dalle osservazioni formulate in queste note, vale la pena accennare ad alcuni temi generali, peraltro non disgiunti fra loro, la cui discussione potrà essere utile alla formazione di un tale bagaglio. Un primo tema riguarda le opportunità attese dall'evento (i vantaggi e/o i benefici per le diverse componenti della collettività regionale), relativamente alle risorse che la Comunità regionale dovrà impegnare per la loro realizzazione. Ciò significa, inoltre, non solo prefigurare le possibili conseguenze dell'evento in sé, ma come il suo impatto (nei suoi molteplici aspetti) possa intrecciarsi con le dinamiche correnti di evoluzione del sistema ed eventualmente orientarle verso sentieri di evoluzione maggiormente desiderabili od auspicabili (si ricordi la fig. 12).

Pur nei limiti dell'impostazione adottata, l'esercizio di costruzione di scenari condotto in questa nota mostra come, anche qualora l'impatto dell'evento si consideri circoscritto a certi settori economici (quelli di maggiore rilevanza per il turismo), gli esiti prodotti possano essere apprezzabilmente diversi a seconda delle 'capacità di reazione' che il sistema manifesta o è in grado di mettere in atto.

Un secondo tema, cruciale per la concreta realizzabilità dell'evento e, soprattutto, del post-evento, riguarda il raccordo tra la gestione 'straordinaria' dell'evento ed il governo 'ordinario' del sistema quotidiano. Esso tocca numerosi aspetti del governo della città, che vanno dall'esigenza di coordinare l'urgenza di certi progetti di intervento con le scadenze previste dell'iter corrente delle procedure di piano, all'opportunità di superare eventuali conflitti di competenza tra Enti ed organismi ai diversi livelli di governo, alla necessità di trovare gli opportuni legami tra spesa straordinaria e capacità di spesa locale.

Un terzo tema è relativo ai rapporti tra l'evento, i cittadini e le Comunità locali più direttamente coinvolte nelle manifestazioni previste dal calendario olimpico. È del tutto evidente – come peraltro anche testimoniato nella recente esperienza giubilare – che informazione e comunicazione sono due componenti essenziali per lo svolgimento dell'evento. La predisposizione di un adeguato sistema informativo – in termini di architettura generale della rete, caratteristiche tecniche (Internet, siti web, modalità di accesso) e contenuti informativi – rappresenta pertanto un'attività importante nella predisposizione dell'evento, non solo per comunicare le informazioni ma anche per raccogliere suggerimenti o segnalazioni di eventuali problemi.

Un ultimo, ma non per questo meno rilevante, tema riguarda l'immagine del Piemonte. L'evento olimpico costituisce sicuramente un'occasione di approfondimento di tale immagine per quanto riguarda non solo i contenuti relativi alla nozione di 'città capitale', ma, anche, quelli relativi alla nozione di 'città quotidiana'. Un rafforzamento dell'immagine del Piemonte relativamente alla prima nozione, avrà certamente delle ricadute positive nel favorire l'integrazione della città di Torino (e del Piemonte), nella rete delle città e delle regioni

europee. Esso può concretizzarsi in una serie diversificata di interventi, quali, ad esempio, la valorizzazione degli itinerari turistici e del patrimonio artistico, ambientale e culturale, il miglioramento delle competenze degli operatori turistici, la diffusione della conoscenza delle lingue straniere. Un rafforzamento dell'immagine del Piemonte relativamente alla nozione di 'città quotidiana' può invece favorire la valorizzazione diffusa del 'sentimento di appartenenza' e 'dell'identità dei luoghi', quali percepiti, in primo luogo dai cittadini e dalle Comunità locali (ed avere implicazioni positive sulle attività di pianificazione e di gestione a livello locale). Un ingrediente fondamentale per la realizzazione della strategia suddetta è rappresentato dal bagaglio di conoscenze che potrà essere messo a disposizione e condiviso dal sistema di attori.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

AGENZIA ROMANA PER LA PREPAZIONE DEL GIUBILEO (1999) *La preparazione del giubileo*, Urbanistica DOSSIER, 27.

BATTEN D. F. (2000) *Emergence and Co-Evolutionary Learning in Self-Organised Urban Development*, in Batten D. F., Bertuglia C. S., Martellato D. and Occelli S. (eds.) *Learning, innovation and the Urban Evolution*, Kluwer, London, 45-74.

GARCIA-RAMON M., ALBERT A. (2000) *Pre-Olympic and post-Olympic Barcelona, a 'model' for urban regeneration today?*, *Environment and Planning A*, 3, 1331-1334.

MEGA V. (1998) *European Cities. Striving for Sustainability, Globalisation and Cohesion*, Paper presented at the Congress on the Urban Question, February 26-28, Turin.

OCCELLI, S., RABINO, G. A. (1999), *The PF.US model for simulating a Post-Fordist urban system*", Proceedings for the International conference, Computers in Urban Planning and Urban Management (CUPUM), September 8-11, Venice.

ALLEGATO

IL MODELLO DI SISTEMA URBANO PF.USM ed il suo uso nell'attività di predisposizione di scenari

Il modello PF-USM (Post Fordist Urban Simulation Model) recentemente costruito deriva da un riesame critico delle descrizioni sistemiche fornite dalla modellistica urbana classica (Ocelli e Rabino, 1999, 2000). Il nome stesso, Post Fordist Urban System Model, enfatizza la duplice finalità del modello di consentire la formulazione di 'descrizioni' della città moderna ed, al tempo stesso, di possedere molteplici valenze conoscitive derivanti dall'applicazione operativa.

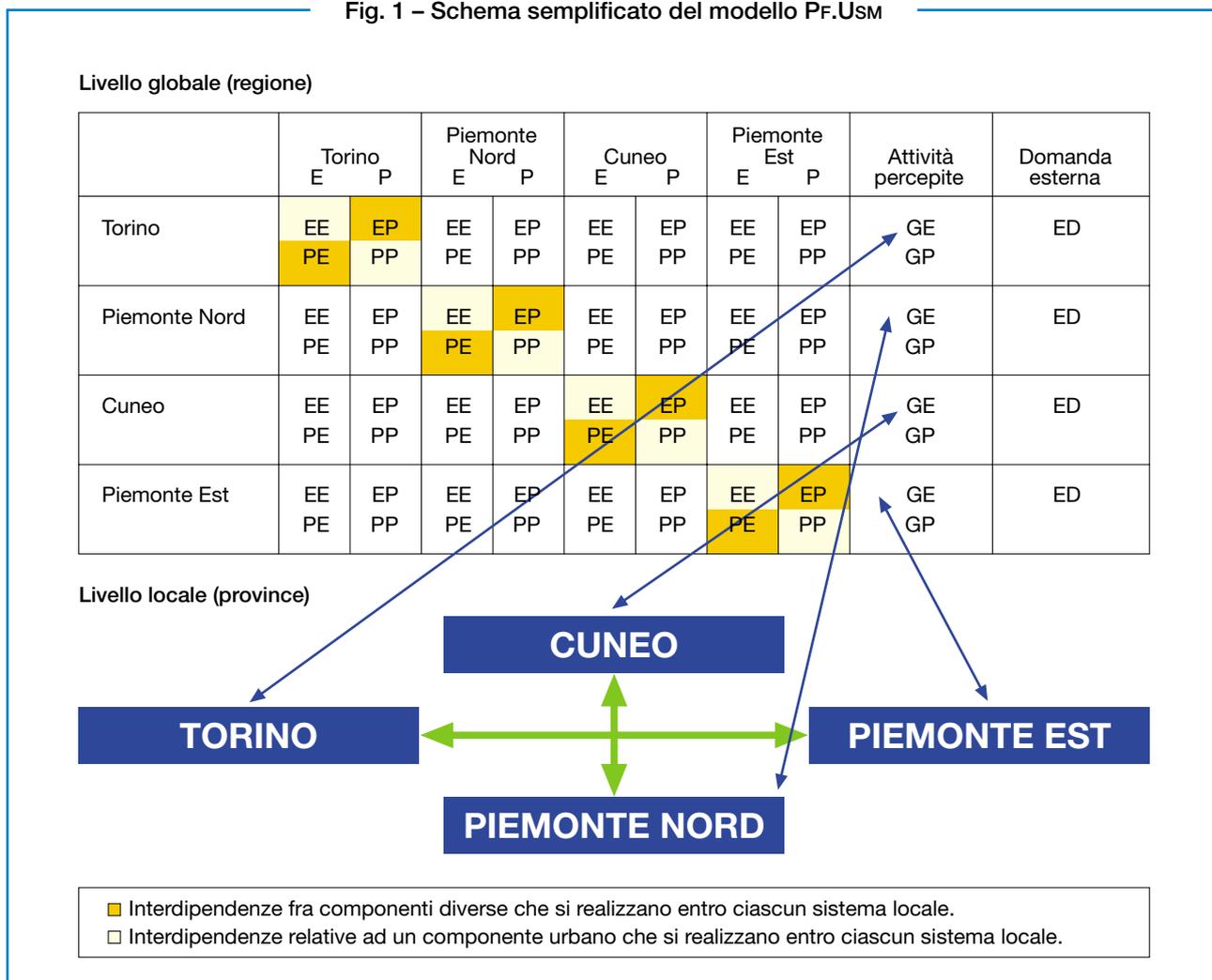
La considerazione delle 'risorse localizzate' nella struttura socioeconomica urbana, la possibilità di tenere conto di un'articolazione 'globale-locale' delle interdipendenze fra le attività in un quadro metodologico basato sullo schema SAM (Social Accounting Matrix) sono alcuni degli aspetti innovativi del modello.

Le caratteristiche principali del modello sono riassunte in tab. 1, mentre la fig. 1 ne illustra la struttura complessiva.

Tab. 1 – Caratteristiche salienti del modello Pf.Usm

- A) Introduzione di un'articolazione locale-globale del sistema che permette di:
- differenziare la descrizione delle interdipendenze urbane a livello globale e locale;
 - differenziare la categorizzazione delle attività ai due livelli;
 - riconoscere l'esistenza di relazioni locale-globale, che influenzano le interazioni a ciascun livello.
- B) La struttura delle interdipendenze presenta due principali cicli di relazioni:
- A) un ciclo di attivazione (a livello Iglobale e locale), costituito dal complesso di interazioni socioeconomiche e spaziali che legano l'apparato economico-produttivo al sistema sociodemografico e residenziale;
- B) un ciclo di attivazione (solo a livello locale) che connette la struttura socioeconomica al suo territorio.
- C) La domanda esterna agisce da principale fattore 'esogeno' di attivazione del sistema (le variabili DE in fig. 1). Anche le attività economiche e le interazioni locale-globale, possono alimentare processi di attivazione di tipo endogeno.
- D) Le interdipendenze urbane sono descritte attraverso 'moltiplicatori' socio-funzionali che esprimono gli effetti di induzione relativa fra attività. A livello locale, tali moltiplicatori presentano anche una componente spaziale.
- E) Ciascun sistema locale è visto come entità socioeconomica e spaziale, dotata di proprie specificità che ne connotano il profilo individuale. Esso è inoltre entità funzionalmente e spazialmente interconnessa con gli altri sistemi locali. Per ciascun sistema locale, cioè, esiste un 'ambiente regionale esterno'. A livello globale tale ambiente è costituito dagli altri sistemi locali. A livello locale l'ambiente esterno è rappresentato da un insieme di zone selezionate in ciascuno degli altri sistemi locali in modo da tenere conto delle specificità delle diverse realtà sub-regionali. A livello globale, pertanto, l'ambiente esterno di ciascun sistema locale esaurisce il territorio regionale. A livello locale, invece, non solo non lo esaurisce, ma ne rappresenta una parte priva di soluzione di continuità spaziale.
- F) I sistemi locali sono le province piemontesi o una loro aggregazione e precisamente:
- la provincia di Torino, articolata in 76 zone;
 - il Piemonte Nord, formato dalle province di Vercelli, Biella, Novara e Verbania, e suddiviso in 49 zone;
 - la provincia di Cuneo, suddivisa in 35 zone;
 - il Piemonte Est costituito dalle rimanenti province di Asti ed Alessandria, costituito da 36 zone.

Fig. 1 – Schema semplificato del modello Pf.Usm



Simulare l’impatto di uno scenario tramite il modello significa:

1. disporre di una configurazione iniziale (CI) del sistema modellizzato (definita in termini di livello e distribuzione zonale degli addetti e della popolazione);
2. predisporre lo scenario, tramite un’opportuna specificazione di un certo insieme dei parametri e dei coefficienti del modello (descrivere l’*if*);
3. ‘fare agire’ lo scenario predisposto, tramite l’applicazione (run) del modello;
4. analizzare la configurazione finale (CF) del sistema modellizzato (anch’essa definita in termini di livello e distribuzione degli addetti e della popolazione) e confrontarla con la configurazione di partenza (CI) (descrivere il *What*).

Il ruolo del modello nell’attività di predisposizione di scenari è duplice:

5. fornire una rappresentazione di certe ipotesi conoscitive circa l’organizzazione socioeconomica e territoriale del sistema piemontese;
6. investigare, tramite un approccio di simulazione, l’impatto di cambiamenti (gli scenari) che (secondo l’osservatore) potrebbero determinarsi (o sarebbe auspicabile si producessero) nell’organizzazione suddetta. Esso si rivela pertanto uno strumento utile per realizzare ‘l’esercizio di riflessione’ che accompagna un’attività di predisposizione di scenari.

Ire scenari

→ GLI SCENARI DI TRASPORTO IN PIEMONTE

ire scenari

GLI SCENARI DI TRASPORTO IN PIEMONTE

Fiorenzo Ferlaino

Secondo la teoria economica, **le reti dei trasporti determinano delle esternalità che rendono attrattivo un sistema locale** in quanto sviluppano in esso delle utilità altrove non presenti, che si traducono in minori costi per il singolo imprenditore.

Per la teoria ecologica invece, **le reti dei trasporti incrementano diseconomie ambientali in quanto modificano gli ecosistemi** e possono perciò distruggere delle importanti risorse naturali. In questo senso, esse appaiono concause dei processi che impediscono la rigenerazione dei sistemi naturali e delle catene energetiche e biodinamiche.

In questa dicotomia si rispecchiano gli studi e le diverse scuole: quella europea, più orientata a determinare gli effetti economici e territoriali e particolarmente interessata a descriverne gli scenari evolutivi indotti dall'infrastruttura, e quella statunitense da tempo orientata alla valutazione degli impatti ambientali in relazione agli effetti sociali ed economici.

Senza nulla togliere al valore degli studi valutativi, questa analisi intende muoversi nella tradizione degli studi di scenario e vuole essere un contributo che delinei e sintetizzi la situazione del Piemonte in termini di dotazione infrastrutturale e evidenzi le esigenze emergenti dai contesti locali. Un ultimo obiettivo è infine quello di partire dallo stato di fatto e dalle politiche settoriali avviate, ai vari livelli, per tentare di prefigurare alcuni possibili scenari di sviluppo regionali.

1. LE RETI INFRASTRUTTURALI

Come il dibattito sullo sviluppo ha messo in evidenza, le opportunità di crescita di un territorio possono sintetizzarsi attraverso una dicotomia concettuale, entro due differenti modalità d'azione e di indirizzo:

- **l'indirizzo endogeno, che pone un'attenzione particolare al milieu locale** e punta ad incrementare le reti di relazioni locali verso la crescita dei settori, la selezione degli assi prioritari strategici, la valorizzazione delle risorse presenti o attivabili;
- **l'indirizzo esogeno, che pone maggiormente l'accento sulle funzioni e sui settori economici di punta globali** e muove verso l'inserimento del sistema nelle reti e nei settori economici a rendimenti crescenti, attraverso la valorizzazione degli elementi di punta, l'aumento dell'attrattività relativa, l'incremento della sua capacità competitiva.

A tale dicotomia può ragionevolmente aggiungersi:

- **l'indirizzo reticolare, più orientato ad incrementare e rafforzare la struttura delle sue reti infrastrutturali locali e globali**, sia *soft* (telematiche, telefoniche, energetiche ecc.) che *hard* (reti di trasporto nelle sue differenti modalità), facendo derivare da esse l'attivazione delle risorse alla diversa scala.

Pur avendo una sua autonomia concettuale l'approccio reticolare si muove entro la canonica dicotomia endogeno/esogeno, locale/globale, e l'accento, la predominanza dell'uno o dell'altro indirizzo definisce il profilo e la struttura di un sistema territoriale. In termini "idealtipici" si parlerà di reticolo locale o regionale nel primo caso e di reti globali nel secondo.

Porre l'accento sulle reti infrastrutturali significa tuttavia caratterizzare lo sviluppo in senso territoriale, ragionare sulle sue esternalità e/o diseconomie, su quei fattori economici che per la loro intrinseca ragione d'essere, per il loro carattere sociale, non possono essere lasciati alla sola iniziativa privata e domandano, richiamano, un agire pubblico, azioni istituzionali di orientamento, di regolazione e di controllo. L'infrastrutturazione a rete costituisce cioè l'elemento centrale dell'azione pubblica in rapporto ai:

- *tempi* di realizzazione delle opere: fortemente condizionati dai soggetti in gioco e dalla loro interazione, dalle proposte alternative presenti, dall'esistenza e dalla forza di gruppi di pressione a favore o contro l'opera che si vuole realizzare, ecc.;
- al *tipo di infrastruttura* che si vuole realizzare che definisce: il peso della posta in gioco, la capacità di mobilitare gruppi a favore o contro l'intervento, la forza del consenso, la tipologia dello stesso più o meno consona alle necessità locali, ecc.;
- alle *occasioni* presenti e intercettabili: le diverse forme di finanziamento pubblico attivabile, le risorse e gli investimenti privati orientati e resi sinergici, cooperativi, le forme miste di partecipazione pubblico-privato.

Entro questo contesto, alquanto complesso, si può cercare di delineare alcune proposte di scenario di sviluppo del Piemonte partendo dall'effettiva collocazione del territorio regionale nel sistema italiano ed europeo, quest'ultimo sempre più importante nel caratterizzare e definire i fattori di crescita.

LA DOTAZIONE INFRASTRUTTURALE DEL PIEMONTE NEL CONTESTO NAZIONALE ED EUROPEO

Occorre ribadire che il problema dell'infrastrutturazione della rete dei trasporti riveste in primo luogo un carattere strutturale per l'intero sistema nazionale.

A tale livello di scala la situazione appare fortemente preoccupante. **L'Italia risulta essere agli ultimi posti nelle graduatorie europee per quanto riguarda il grado di infrastrutturazione e questa situazione non è da attribuire solo alla scarsa dotazione delle regioni meridionali** (Di Palma-Ecoter, 1994). In generale, per l'insieme delle infrastrutture, le regioni settentrionali (ad eccezione della Liguria), si posizionano sulla media europea, ben distanti dai valori registrati per le prime in classifica e in totale discrasia con la classifica inerente la ricchezza prodotta (Alò e Rosa, 1990).

La situazione delle infrastrutture di traffico è migliore ma comunque molto distante dagli standard richiesti. Entro questo contesto appare opportuno ricordare che la rete autostradale dal 1975 ha avuto un incremento solo del 3% e che le regioni italiane presentano, sia in termini di densità (km/kmq) che rispetto alla popolazione (km/abitanti), livelli molto lontani da quelli della Francia, Germania e Regno Unito.

Questo dato è particolarmente evidente nelle regioni del bacino padano dove l'analisi dei fenomeni di *cumulazione*, di *gerarchizzazione* e di quelli di *decentramento* mette in evidenza la forte crescita avutasi a ridosso degli anni Sessanta e Settanta e la successiva interruzione attorno a valori di riferimento lontani dai valori ottimali. Diversa la situazione relativa all'accessibilità della rete che è invece costantemente migliorata nel corso degli anni.

Se la rete autostradale presenta forti elementi di criticità per la rete ferroviaria la situazione è ancora più grave, tanto da evidenziare una "lontananza del sistema dagli standards minimi di efficienza, flessibilità e funzionamento richiesti ad un moderno servizio di trasporto" (Di Palma-Ecoter, 1994, p. 148). La mancanza di attenzione verso il trasporto su ferro ha determinato una situazione di arretratezza e un forte *gap* rispetto agli altri Paesi europei che invece hanno avviato, da anni, politiche per l'ammodernamento della rete passeggeri, per trasferire consistenti quote di traffico merci strada alla ferrovia e per promuovere la multimodalità.

I nostri vicini di casa, **Svizzera e Francia, rappresentano in tal senso casi esemplari per quanto riguarda le politiche di ammodernamento della rete ferroviaria**, così come testimoniano i consistenti investimenti fatti negli ultimi quindici anni e i programmi di sviluppo in atto. Nel caso francese ciò è vero soprattutto per l'estensione del traffico ad alta velocità passeggeri mentre nel caso svizzero per orientare e trasferire progressivamente il traffico merci dalla strada alla ferrovia, migliorare la qualità e l'efficienza del sistema, garantirne una completa multimodalità.

In ambito nazionale lo studio dell'Istituto Tagliacarne (1998), che ha per oggetto l'analisi della dotazione di infrastrutture per le imprese (non solo quelle di trasporto) nelle province italiane, sottolinea la situazione di

arretratezza del sistema rispetto agli altri *partners* comunitari, e mette in evidenza che nell'area della sotto-dotazione compaiono non solo province con Pil pro capite basso, ma anche territori a forte livello di sviluppo quali per esempio Pordenone, Biella e Belluno.

Il Nord-Ovest (Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria) è la macro-regione che presenta il miglior livello di dotazione infrastrutturale, anche se questa buona *performance* è determinata principalmente dalle dotazioni di servizi alle imprese e dai metanodotti. Appare invece più preoccupante la dotazione di infrastrutture stradali e aeroportuali. Confrontando poi la dotazione infrastrutturale generale con i livelli di sviluppo regionali si rileva che ai vertici della graduatoria appaiono quasi tutte le regioni del Nord-Italia (Liguria, Friuli, Lombardia, Emilia, Valle d'Aosta, Trentino e Lazio) con la preoccupante e grave assenza del Piemonte. La Lombardia e il Lazio sono ai vertici, grazie alla forte presenza di “servizi alle imprese” e di “aeroporti”, Liguria e Veneto occupano invece posizioni elevate, grazie alla “dotazione portuale”, mentre il Friuli appare dotato nella “rete ferroviaria”.

Nello stesso studio è interessante osservare la discrasia tra la graduatoria delle infrastrutture e la diffusione dei fenomeni imprenditoriali sul territorio. Una parte consistente delle tradizionali aree di impresa minore si collocano infatti su livelli più o meno ampi di sotto-dotazione. Tuttavia se questo dato può aver costituito nel passato una condizione di sviluppo imprenditoriale in aree periferiche occorre considerare che oggi, una volta conseguiti elevati standards quantitativi e qualitativi, le carenze infrastrutturali rappresentano un vincolo per il superamento delle soglie minimali richieste dall'unificazione dei mercati europei e dai processi più generali di globalizzazione.

Diversa l'analisi **per le sole infrastrutture di trasporto** dove si evidenzia una situazione medio-alta del Piemonte: **la dotazione di infrastrutture di trasporto è allineata alla media delle regioni italiane settentrionali ed è superiore alla media europea**. Non si rilevano quindi particolari *deficit* o carenze, anzi, soprattutto **per quanto riguarda la rete autostradale, il Piemonte è una tra le poche regioni del bacino padano che ha fatto registrare negli ultimi anni un incremento**, segno della presenza di investimenti volti a completare il sistema.

Questa situazione tuttavia non è confortante soprattutto se la si mette a confronto con quanto sta avvenendo nelle confinanti regioni francesi e in Svizzera. In Svizzera, nella regione Rhône-Alpes e nella P.A.C.A., sono in atto importanti investimenti infrastrutturali sia per quanto riguarda il completamento della rete autostradale, che per la rete ferroviaria ad Alta velocità, senza contare i grandi interventi volti a migliorare e a potenziare gli aeroporti esistenti di Lione e di Nizza, già posizionati su soglie superiori di quelle di Torino-Caselle.

Inoltre bisogna considerare che **la posizione medio-alta del Piemonte è decisamente insufficiente a proiettare il suo sistema territoriale ed economico nella fascia delle regioni motrici dello sviluppo europeo**. Nel contesto macroregionale, comprendente le regioni del Nord-Italia, la Svizzera e le regioni francesi limitrofe al Piemonte, si può registrare che:

- la Svizzera presenta valori decisamente superiori nello sviluppo delle reti ferroviarie ma anche di quelle autostradali;
- segue la Liguria che, per le sue caratteristiche morfologiche e posizionali, è un crocevia importante a livello nazionale;
- il Friuli ha un ottimo posizionamento nel ferro e discreto nelle reti autostradali;
- il Piemonte e Rhône-Alpes presentano valori strutturali simili ma con andamenti differenti nel tempo, che fanno risaltare la propulsività della regione Rhône-Alpes in relazione alla minore crescita del Piemonte;
- P.A.C.A. si colloca in generale in una posizione medio-bassa.

Si possono evidenziare due fasi di crescita della rete autostradale, la prima tra gli anni Sessanta e Settanta (soprattutto per il Nord-Est) e una minore che si sviluppa a partire dalla seconda metà degli anni Settanta. In questo secondo periodo in Italia gli investimenti sono indirizzati più al miglioramento della rete che alla sua estensione, a seguito dei vincoli posti alla crescita della rete autostradale.

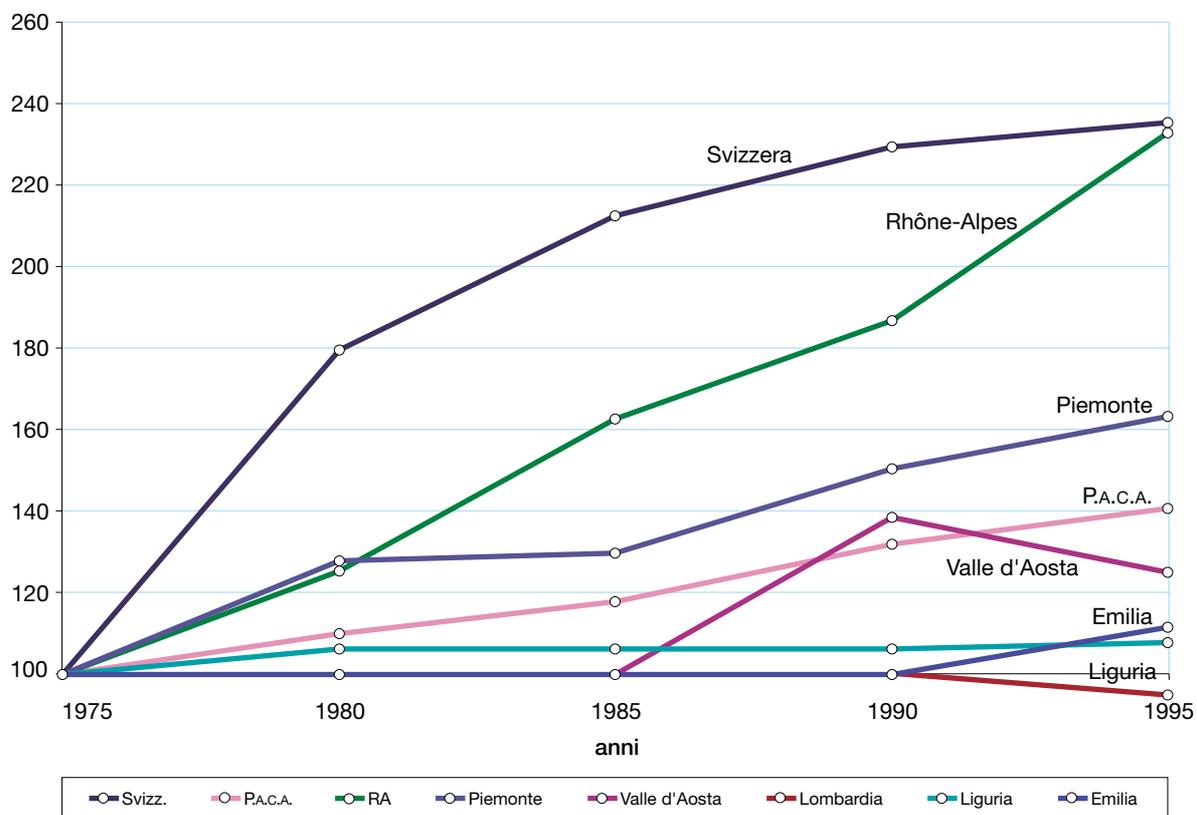
È da sottolineare a tale proposito la grande differenza tra il contesto italiano e quello straniero: le regioni italiane sono infatti connotate da situazioni di soglia, mentre quelle straniere esprimono maggiori potenzialità di crescita. Il Piemonte, come si può notare, si colloca in una posizione medio-alta tra la dinamica eccellente espressa dal Rhône-Alpes e le altre regioni del Nord-Italia.

Tab. 1 - Rete stradale e ferroviaria

	Km di ferrovia per ettaro	Metri di ferrovia ogni 1.000 ab.	Km di autostrada per ettaro	Metri di autostrada ogni 1.000 ab.
UE	5,0	425,7	1,4	123,0
Piemonte	7,8	463,2	3,0	178,3
Valle d'Aosta	2,5	680,7	1,7	462,2
Lombardia	7,8	208,0	2,3	61,5
Trentino-Alto Adige	3,5	526,3	1,5	226,0
Veneto	6,4	262,7	2,4	97,7
Friuli-Venezia Giulia	8,0	528,0	2,5	168,4
Liguria	9,4	308,9	6,9	226,1
Emilia-Romagna	6,3	356,6	2,8	160,3
R.A	6,2	479,3	2,5	190,6
P.A.C.A.	4,1	289,1	2,3	161,2
Svizzera	12,6	716,6	3,8	218,4

Fonte: elaborazione IRES su dati INSEE (1998), ISTAT (1999), OFS (1997)

Fig. 1 - Variazione della dotazione di autostrade (base 1975)



Per quanto concerne la ferrovia il buon posizionamento del Piemonte non è del tutto confortante. La sua dinamica appare, soprattutto se confrontata alle regioni limitrofe straniere, meno incisiva e **i piani d'investimento previsti, pur se consistenti, giungono in ritardo rispetto a quanto già avvenuto in Svizzera e Rhône-Alpes. Come si è detto ciò non è indifferente agli scenari di sviluppo in quanto penalizza gli ultimi arrivati, che dovranno concorrere con una rete dei flussi oramai orientata a mantenere percorsi d'ottimo già strutturati.**

L'INFRASTRUTTURAZIONE LOGISTICA

La crescita sia quantitativa che qualitativa della domanda di servizi logistici ha rivoluzionato, e sta rivoluzionando, sia la produzione che la distribuzione delle merci. In particolare l'obiettivo del “*just-in-time*” ha fortemente ridotto i tempi di stoccaggio e di magazzino riorganizzando ed estendendo la logistica in ogni momento del processo produttivo e distributivo. L'*outsourcing*, e in particolare l'esternalizzazione della logistica, ha permesso la riduzione dei costi, la progressiva eliminazione del magazzino, il miglioramento delle modalità distributive e di vendita e una forte flessibilità in relazione alle modificazioni dei mercati di sbocco, permettendo alle imprese una maggiore competitività e efficienza.

Just-in-time e outsourcing hanno determinato l'incremento del ruolo e dei servizi prestati dai “logistics service providers” e hanno imposto una riorganizzazione territoriale dei nodi di raccolta, scambio e distribuzione dei prodotti entro reti territoriali sempre più gerarchiche, secondo il modello degli “*hubs and spokes*”. Secondo molti autori, non sono più di una dozzina i nodi logistici che possono competere in Europa: Londra e Glasgow, Parigi e Lione, Bruxelles, Anversa e la Rastatt, Francoforte, Amburgo e Monaco, Milano, Barcellona e Madrid.

In generale acquistano importanza le aree urbane baricentriche rispetto ai bacini di mercato nazionali, interconnesse ad infrastrutture a rete quali gli hub aeroportuali, i porti, le grandi arterie stradali e ferroviarie.

L'Italia, ancora una volta, appare in ritardo rispetto alle altre nazioni europee.

Bisogna inoltre considerare che in ambito nazionale l'80% delle strutture pubbliche e private per il trattamento delle merci sono localizzate nel Nord Italia, in particolare sull'asse padano. I poli logistici più importanti sono intorno all'area milanese, veronese, padovana e bolognese cui seguono, in ambito regionale, le aree del novarese e del tortonese. Meno importante appare il nodo torinese, dove peraltro è localizzato uno dei più grandi interporti.

In questo quadro globale **il Piemonte appare quindi per molti versi periferico ma con grandi opportunità da valorizzare, soprattutto lungo l'asse orientale**, che connette la sponda mediterranea, attraverso il suo retroterra portuale e l'area logistica del tortonese, al “corridoio lotaringico”, la spina centrale del centro Europa, attraversando l'area logistica del novarese, l'*hub* di Malpensa, il centro merci di Domo 2, e lungo la connessione est-ovest di Milano e Torino con Lione, corridoio numero 5 europeo, dove è presente l'aeroporto di Caselle e l'interporto di Torino.

Opportunità di sviluppo possono derivare da una oculata politica di transito transalpino che si potrà dispiegare a seguito della “nuova politica” dei trasporti svizzeri e dalla recente approvazione del protocollo sui trasporti, all'interno della Convenzione quadro sulle Alpi.

In particolare il “*road-pricing*” attuato dalla Svizzera (più di 10 volte i costi attuali di transito) e l'apertura ai vettori di transito fino a 40 tonn. costringeranno gli autotrasportatori italiani a misurarsi con gli operatori internazionali e sottoporranno a dura prova l'attuale struttura del traffico merci nazionale.

Per altro verso, i vincoli svizzeri sulla costruzione di nuove arterie autostradali e quelli del protocollo “trasporti” della Convenzione alpina, nonché i più pressanti vincoli di controllo e di sicurezza, tenderanno ad implementare nel futuro **il trasporto combinato e l'intermodalità** e comporteranno un aumento generalizzato del costo di trasporto. L'offerta svizzera per l'utilizzo dell'interporto di Domo 2 e la maggiore apertura francese verso l'alta capacità sul corridoio Torino-Lione vanno anche lette entro questo quadro prospettico.

Gli scenari che si aprono, in questo ambito, possono essere diversi e la realtà regionale dipenderà da dinamiche e processi di carattere internazionale e nazionale. Sull'asse Nord-Sud, ovvero sulla direttrice orientale che dal Tortonese si connette all'Ossola, un ruolo importante continueranno ad averlo i porti liguri e la nuova politica dei trasporti merci della Svizzera. Scenari di sviluppo richiedono **la strutturazione a rete dei porti liguri** con gli altri porti italiani per costruire un sistema d'offerta integrato, sfruttando la naturale posizione baricentrica dell'Italia nel Mediterraneo, ma anche la messa a rete degli operatori, il più delle volte di piccole dimensioni, e delle strutture logistiche sull'asse Nord-Sud.

La mancanza di chiari indirizzi politici lascia il futuro incerto e soggetto alla concorrenza francese che da tempo sta rafforzando e attrezzando l'asse Nord-Sud Marsiglia-Lione (con biforcazione a Lione sia per Parigi-Bruxelles e Parigi-Londra che per il centro Europa), per molti versi concorrenziale all'asse orientale regionale. L'inerzia francese ai lavori di ripristino del traforo del Bianco e l'intenzione, più volte espressa, di contingentare il traffico merci una volta riaperto il tunnel, si inseriscono pienamente entro le strategie concorrenziali tra i due versanti.

Occorre inoltre tener conto che il "road pricing" svizzero selezionerà in futuro le tipologie di merci sui due assi lasciando alle regioni del Nord-Ovest dell'Italia, Piemonte, Liguria e Lombardia, nello scenario più positivo, solo merci internazionali a lunga percorrenza e ad alto valore aggiunto, o merci in grado di utilizzare i servizi intermodali. Attrezzarsi per questa evenienza significa implementare entro logiche sinergiche e di complementarità i servizi logistici intermodali, ridurre i tempi e i costi del "multimodal transport", aumentare la qualità dei servizi offerti. Ciò richiede un'enorme capacità relazionale tra gli operatori pubblici e privati nonché programmi di sviluppo coordinati tra le regioni del Nord-Ovest e tra queste e i soggetti responsabili delle reti di trasporto. Uno scenario forse per molti versi auspicabile, che scaricherebbe sull'asse francese il traffico merci a maggiore impatto ambientale su strada (traffico a basso costo), lasciando al Piemonte e alle regioni del Nord-Ovest la domanda di qualità intermodale.

Uno scenario tuttavia ad alto costo e difficile da costruire, sia per la mancanza di orientamenti chiari, sia perché richiede enormi investimenti, sia perché lontano dalla vera struttura degli operatori nazionali pubblici e privati. Uno scenario tuttavia possibile, qualora si crei un'integrazione forte tra il sistema portuale, oramai europeo e non più nazionale, e il sistema intermodale delle merci. Un ruolo chiave per attuare tale integrazione è sicuramente svolto dalle ferrovie dello Stato ma anche dagli operatori degli interporti spesso a partecipazione pubblica regionale.

La recente acquisizione di Contship Italia da parte del gruppo tedesco Eurogate e il controllo dei porti di Gioia Tauro e di La Spezia da parte di Eurogate (e Blg di Brema) completa, anche se forse non secondo gli orientamenti governativi, una riforma portuale cominciata dieci anni addietro e costata circa 10 mila miliardi. La conclusione, definita dalla vendita delle aziende portuali nazionali operanti nel settore merci, dimostra ancora una volta l'incapacità del sistema Italia di strutturare reti sinergiche di cooperazione atte a superare quelle soglie dimensionali minime richieste dal processo di globalizzazione in atto.

Oggi, oltre a La Spezia e Gioia Tauro Eurogate possiede *terminals* a Salerno, Milano e Piacenza e controlla il 17% dei traffici containerizzati europei, mentre sono di proprietà di imprese straniere anche i porti di Livorno, Genova-Voltri, Civitavecchia, Venezia (Psa di Singapore, impegnata anche in Portogallo), Taranto (Evergreen di Taiwan), Trieste-Molo VII (Ect e Hutchison, rispettivamente partecipata dalla municipalità di Rotterdam che controlla il 13% dei traffici containerizzati europei e da Hutchison Whampoa, di Honk Kong, che controlla il 9% dei traffici portuali europei), Cagliari (P&O Ports, dall'Australia, impegnata alla costruzione di un nuovo terminal sul Tamigi).

Cosa questo significhi lo dimostra uno studio condotto dall'Istituto trasporti dell'Università di Anversa che evidenzia come, **dal '96 ad oggi, i grandi porti del Nord Europa abbiano visto il loro traffico container gradualmente e costantemente erodersi ad un ritmo pari al 2,4% annuo (circa 300mila container/anno), a vantaggio dei porti del bacino mediterraneo, in particolare di quelli italiani.**

Muoversi per sfruttare al meglio tale vantaggio significa:

- attrezzare la logistica e i nodi di trasporto all'intermodalità e all'autostrada ferroviaria merci, sull'asse Nord-Sud ma anche su quello est-ovest,

- cercare forme di partenariato tra le strutture pubbliche intermodali e i grandi operatori portuali intercontinentali,
- costruire reti integrate tra operatori pubblici e privati che utilizzino al meglio le risorse posizionali nazionali e regionali.

Il rischio che si corre, se non ci si muove in tempo utile, è uno scenario altrettanto probabile e di tutt'altro segno, connotato dall'incapacità di far fronte alla nuova rivoluzione in atto, soprattutto sull'asse Nord-Sud. **Non è quindi da escludersi una nuova caduta della capacità competitiva italiana e regionale sul fronte internazionale del trasporto intermodale e l'incremento del traffico di aggiramento delle Alpi centrali da parte del frantumato "popolo dei padroncini".**

La chiusura del tunnel del Bianco e il relativo aumento dell'80% del traffico pesante sul Frejus dimostrano che esistono, una volta riaperto il tunnel, ampi margini di crescita, almeno sul breve-medio periodo, del traffico di aggiramento delle Alpi svizzere e, più in generale, del traffico merci su strada. Tuttavia il contingentamento possibile da parte francese entro margini di sicurezza dei flussi di traffico porrà nel medio periodo problemi urgenti di riorganizzazione delle modalità di traffico.

Sul medio periodo inoltre, il rispetto della Convenzione alpina porrà limiti oggettivi al traffico merci su strada e lo scenario della intermodalità e dell'autostrada viaggiante su ferro diverrà una necessità anche sul fronte occidentale delle Alpi.

SCHEDA: IL RECENTE PROTOCOLLO SUI TRASPORTI DELLA CONVENZIONE DELLE ALPI

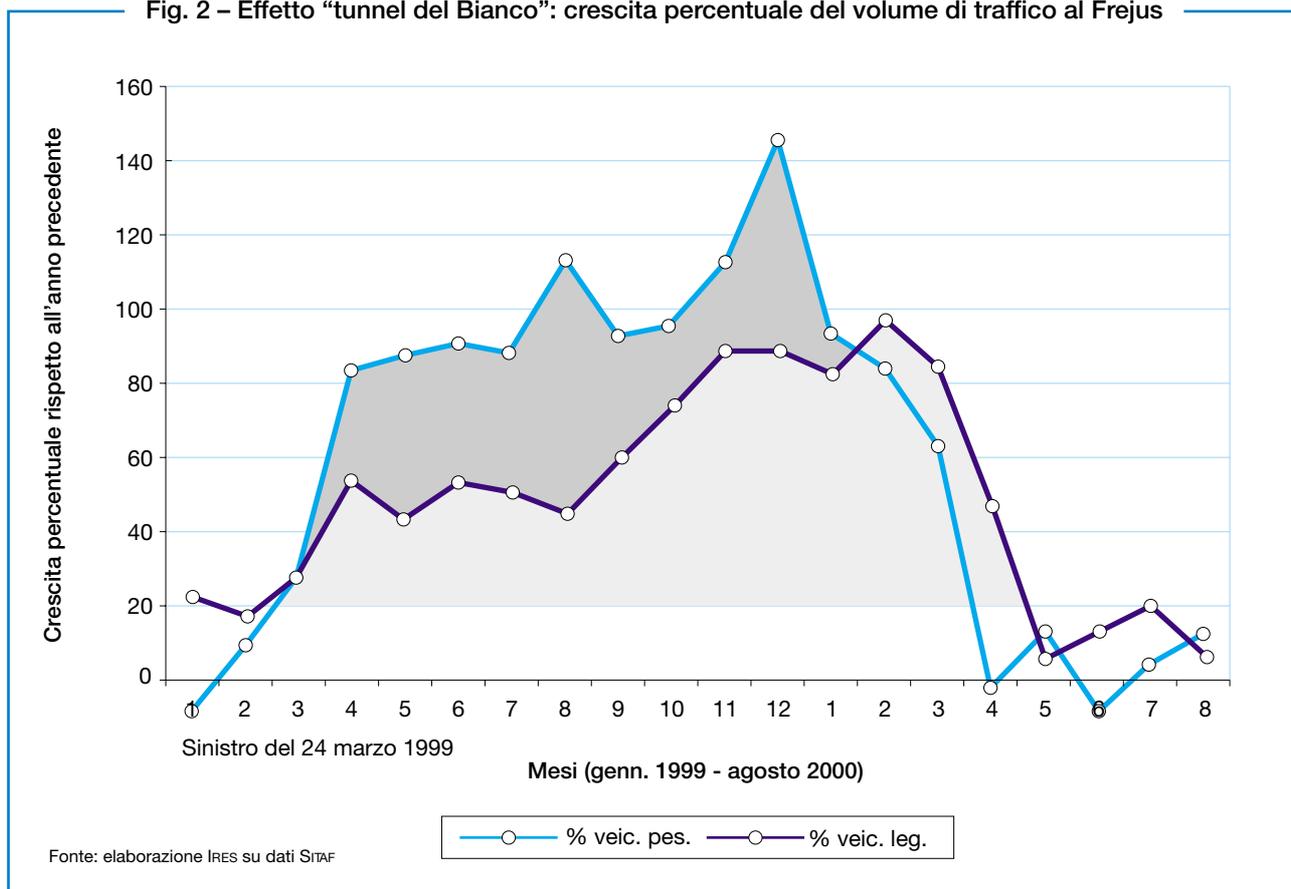
Dopo dieci anni è stato finalmente firmato a Lucerna, il 31 ottobre 2000, il Protocollo trasporti della Convenzione delle Alpi. Con la definizione del protocollo Trasporti, esiste ora per la prima volta un quadro normativo vincolante di diritto internazionale valido su tutto il territorio alpino, per una politica dei trasporti comune per tutti i Paesi alpini. Tale testo impegna ora anche la parte contraente UE ad un'attuazione comune dei contenuti del protocollo.

Il protocollo trasporti è centrale per la Convenzione delle Alpi ed è l'unico protocollo a contenere impegni di salvaguardia precisi. In particolare esso contiene:

- la rinuncia alla costruzione di nuove strade di grande comunicazione internazionale per i trasporti attraverso le Alpi;
- la realizzazione di nuove strade di grande comunicazione per i trasporti intraalpini viene vincolato a severe condizioni;
- l'impegno a consultazioni preliminari in caso di progetti con rilevanti effetti transfrontalieri;
- l'impegno a promuovere la realizzazione e il completamento di sistemi di trasporti pubblici rispettosi dell'ambiente e rivolti ai bisogni dell'utenza;
- il sostegno al miglioramento delle infrastrutture ferroviarie, l'ottimizzazione della gestione e la modernizzazione delle linee ferroviarie;
- la graduale introduzione di sistemi di tassazione specifici dei trasporti, in modo da coprire equamente i costi reali;
- la considerazione degli obiettivi del protocollo trasporti in altre politiche settoriali;
- la partecipazione degli Enti locali direttamente coinvolti;
- la creazione e conservazione di zone a traffico limitato e prive di traffico, l'istituzione di centri turistici senza auto, le misure per la promozione di viaggi e soggiorni senza auto per gli ospiti di località turistiche.

Prepararsi ad affrontare il futuro significa allora migliorare l'offerta, prevedere una forte interconnessione strada-ferrovia ai valichi, attrezzarsi per un attraversamento alpino maggiormente sostenibile. Sarà un processo sicuramente "doloroso" e non eludibile data la struttura di traffico merci esistente, che necessiterà di cambiamenti profondi sia negli operatori privati, che dovranno attrezzarsi per competere nel mercato europeo, che in quelli pubblici, chiamati a costruire reti di relazioni e quadri d'orientamento più chiari ed efficaci.

Fig. 2 – Effetto "tunnel del Bianco": crescita percentuale del volume di traffico al Frejus



2. VECCHI E NUOVI SCENARI NELLA RETE DEI TRASPORTI PUBBLICI

Dal dopoguerra, sia in Italia che in Francia, ma con le necessarie differenze, questo modello interpretativo può essere applicato anche alla Svizzera e agli altri Paesi europei occidentali, si è assistito a **quattro fasi distinte di politiche inerenti i trasporti pubblici**.

La prima fase, che trova il suo esordio nei nuovi assetti politici intervenuti dopo la seconda guerra mondiale e che perdurerà per tutti gli anni Sessanta, si basava sul principio **dell'integrazione socio-territoriale** delle diverse realtà culturali e sociali presenti nelle due nazioni. Il servizio pubblico dei trasporti coincideva con la volontà di assicurare l'integrazione dei cittadini all'interno dei rispettivi Stati nazionali. Si sviluppò pertanto una concezione del trasporto pubblico quale "diritto alla mobilità" che portò la gestione della rete ferroviaria fuori dalla logica di mercato, con prezzi d'offerta contenuti e una rete d'accessibilità estensiva. Le linee tesero a standardizzarsi, aumentarono i chilometri di scartamento normale e diminuirono quelle a scartamento ridotto, già presenti nelle regioni più sviluppate, furono infine estesi gli standard di elettrificazione. Nelle regioni con

maggior tradizione di rete a scartamento ridotto, ciò si tradusse in una riduzione generale della lunghezza complessiva mentre l'implementazione della rete si manifestò nelle regioni con minore estensione della rete.

Parallelamente si sviluppò la rete stradale e autostradale che divenne l'infrastruttura portante e di sostegno del modello industriale e del macro ciclo di crescita: metalmeccanica, siderurgia, chimica, costruzioni costituirono i settori trainanti di questo modello che trovò nell'auto privata il prodotto emblematico del suo sviluppo.

La seconda fase è quella **dell'integrazione tecnica e politica** del trasporto pubblico e in particolare delle ferrovie. Tale fase cominciò alla fine degli anni Sessanta, ebbe un'accelerazione dopo la crisi energetica del 1973 e terminò all'inizio degli anni Ottanta.

L'integrazione tecnica e politica si fonderà, in questo caso, su progetti e investimenti esemplari, tendenti a ridare un ruolo alla tradizionale cultura tecnica del personale, ma soprattutto su investimenti in capitale umano, a scapito spesso di quelli dedicati alla rete, che si mossero entro l'orizzonte dell'integrazione sociale e, in Italia, del consenso politico verso le forze e gli apparati incaricati della gestione e del controllo della rete ferroviaria. Ciò coinciderà ancora con l'intensificazione della rete stradale e autostradale, che apparirà la vera infrastruttura di sviluppo e di sostegno del mercato.

La terza fase interessa tutti gli anni Ottanta. Gli anni Ottanta furono orientati verso **l'integrazione funzionale** della rete pubblica ferroviaria che diede luogo ad una riorganizzazione e ristrutturazione degli Enti e a una diversificazione del servizio, sia relativo alle merci che ai passeggeri (TGV, Pendolino, intermodalità merci, ecc.). In Francia ciò avvenne attraverso grandi investimenti che fecero seguito alla statalizzazione, nel 1982, della SNCF, che da società di diritto privato divenne un'impresa pubblica (Epic) a carattere industriale e commerciale. In Italia invece all'integrazione funzionale seguirà una direzione diversa, e le Ferrovie dello Stato, fino allora direttamente gestite dal Ministero dei Trasporti diverranno, intorno alla metà degli anni Ottanta, un Ente dotato di una propria autonomia gestionale e finanziaria. Si avvertono, in questi anni, primi tentativi di rilancio della rete ferroviaria, ma anche di quella stradale e autostradale, che tuttavia non raggiungeranno i tassi di crescita precedenti.

Negli anni Novanta comincia infine una quarta fase che è quella **del decentramento e dell'integrazione gestionale ai meccanismi di mercato** e quindi della rottura del monopolio pubblico del trasporto ferroviario. La data d'inizio può essere fissata a partire dalla Direttiva Europea '91/440 che impone una politica comune di gestione del servizio di rete e distingue la gestione pubblica della rete dal suo utilizzo, che invece dovrà essere accessibile agli operatori privati.

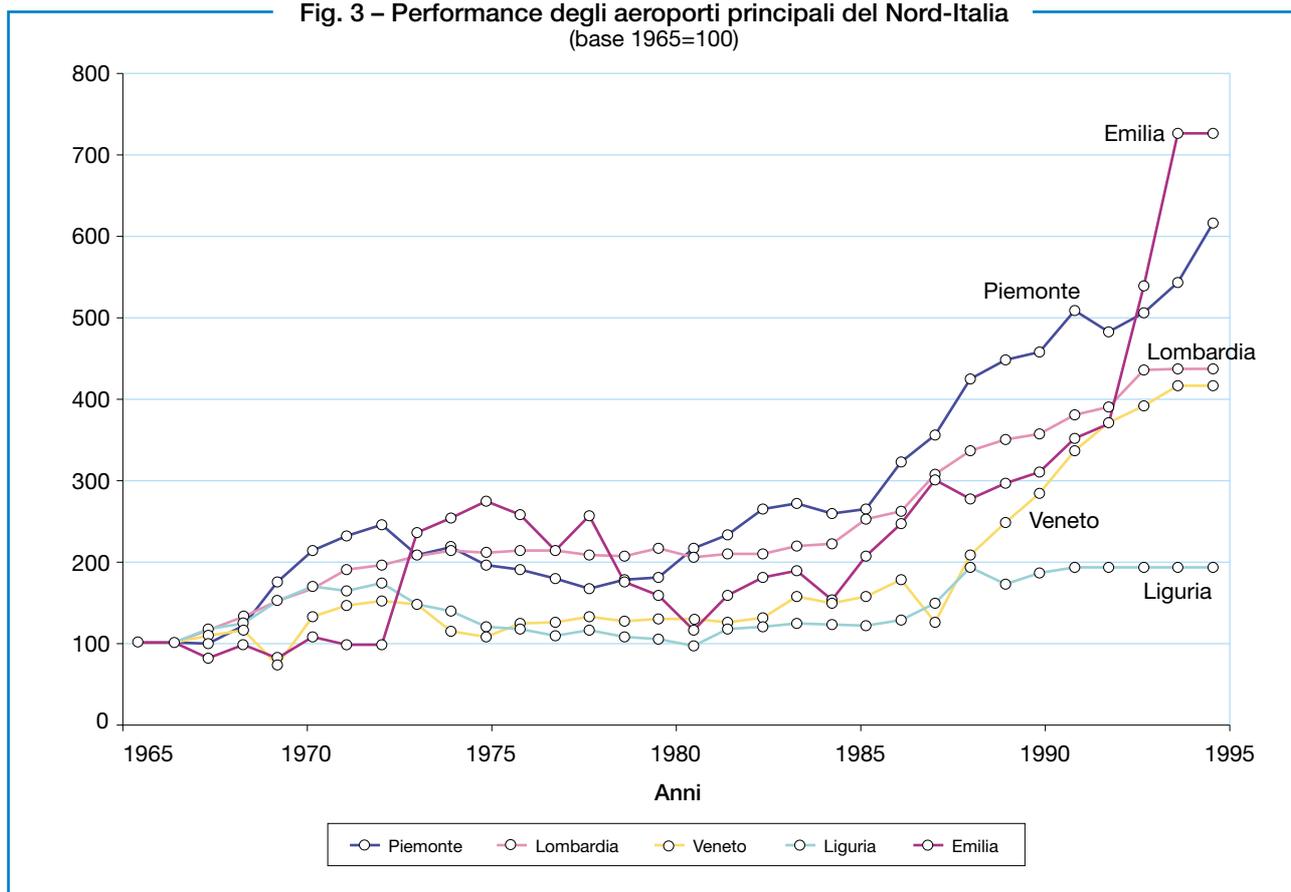
In questo senso si muove la riforma delle ferrovie dello Stato e la loro trasformazione in società di capitale nonché il decreto legislativo n. 422/97 attuativo della riforma "Bassanini", per quanto concerne le deleghe relative alle funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale. Si tenga conto che in attuazione a questo decreto la Regione Piemonte ha recentemente emanato la Legge Regionale 4 gennaio 2000, n. 1 "Norme in materia di trasporto pubblico locale, in attuazione del decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422" con cui recepisce le deleghe nazionali, attua quelle relative alle Province, ai Comuni e all'ambito metropolitano torinese e definisce gli strumenti e le procedure relative agli accordi di programma e ai contratti di servizio per l'esercizio dei servizi di trasporto pubblico locale.

Il Piemonte partecipa quindi attivamente a queste fasi collocandosi, per quanto concerne la dotazione infrastrutturale, in una posizione media o medio-alta nel contesto europeo ma comunque lontana dalle regioni forti europee e con trend di crescita meno significativi nel contesto macroregionale. Appare infine limitata e per certi aspetti grave la sua situazione nelle infrastrutture a più alta tecnologia, quali l'alta velocità e l'aereo, nonostante gli sforzi promozionali regionali (vedasi ad esempio la recente legge regionale 24 gennaio 2000, n. 2, "Promozione del sistema aeroportuale del Piemonte"), che caratterizzano i processi di innovazione dei flussi di traffico dei nuovi macro cicli di sviluppo.

L'evoluzione dell'attività aeroportuale, caratterizzata da tassi di crescita continui e che connotano un andamento esponenziale dal dopoguerra ad oggi, esprime la necessità di innovazione delle modalità di traffico per sfruttare i suoi grandi margini di crescita. Più nello specifico l'andamento dell'attività aeroportuale può leggersi attraverso due sotto-cicli: il primo che va dagli anni Cinquanta alla prima metà degli anni Ottanta, il secondo che parte da questa data e giunge fino ai giorni nostri. Questo andamento sembra interessare l'insieme delle regioni anche se con modalità e processualità proprie.

Il Piemonte segue perfettamente le tendenze delineate, tuttavia appare ancora poco vocato all'utilizzo intensivo di questa tecnologia, sia rispetto alla centrale regione lombarda che alle regioni periferiche del Nord-Est e, con esiti ancora peggiori, rispetto alle regioni straniere limitrofe. **Qui emerge un limite strutturale del bacino del traffico aereo regionale il cui principale aeroporto, Torino-Caselle, si posiziona in ambito nazionale nella settima posizione (per numero di passeggeri anche dopo Catania) nonostante la buona performance avutasi a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta.**

Fig. 3 – Performance degli aeroporti principali del Nord-Italia (base 1965=100)



Per quanto concerne l'alta capacità bisogna constatare che essa giunge in ritardo rispetto alle regioni limitrofe e l'auspicabile connessione Torino-Milano difficilmente proseguirà in tempi brevi a definire il "corridoio 5" europeo sul versante Est-Ovest mediterraneo.

Nell'insieme quindi emerge un quadro ancora poco rassicurante per il futuro infrastrutturale del Piemonte anche se, nel presente, questa regione appare ancora connotata dalla presenza di buone reti sia ferroviarie che autostradali. Tecnologie tuttavia mature, o addirittura in declino, nell'era degli aerei e delle reti veloci di trasporto ferroviario, dove il Piemonte sembra scontare: rispetto alle regioni straniere, rispetto agli aeroporti di Lione, Nizza, Marsiglia e Ginevra, rispetto alle regioni del Nord-Est del bacino padano (Milano, Venezia, Bologna).

Il possibile take-off di Torino-Caselle, più volte "predetto" dagli studi sulla domanda potenziale, può avvenire se si verificano una serie di condizioni oggi ancora difficili da realizzare: **l'implementazione della sua vocazione a scalo merci di primaria importanza, il collegamento ferroviario alla città di Torino, il collegamento alla futura rete dell'alta capacità ferroviaria, l'inserimento in un sistema integrato aeroportuale con Malpensa e Linate.**

L'alta capacità ferroviaria va inserita in questo contesto. Lo scenario iniziale che privilegiava l'attraversamento del Brennero rispetto alla Torino-Lione, sembra essere finalmente mutato. L'improvviso blocco del traforo del Bianco ha evidenziato l'inadeguatezza dei collegamenti attraverso le Alpi occidentali insieme all'importanza strategica del Frejus, che ha visto aumenti dell'ordine dell'80% nel traffico merci pesanti su strada e del 54% del traffico leggero.

L'incentivazione del traffico su ferro, anche a seguito dell'aumento da parte francese del pedaggio del Frejus, è una prima misura concretamente fattibile ma tuttavia limitata dalle capacità tecniche oggi presenti, che non consentono lo spostamento dei veicoli commerciali su treno. Proteggere le Alpi significa dare la possibilità di attraversarle in treno incentivando l'intermodalità e garantendo tempi di flusso rapidi e sicuri. L'incidente del Bianco impone una riflessione in questo senso che la Svizzera da tempo conduce e che la Francia sta concretamente iniziando a fare.

Entro questo contesto bisogna tenere conto che dal 1996 la Svizzera ha messo in atto nuovi e più forti strumenti per la protezione delle Alpi che si prefiggono di **trasferire su rotaia, nel giro di dieci anni, l'intera crescita del traffico merci sulle Alpi svizzere** e di bloccare la crescita dei flussi autostradali.

Sono obiettivi che saranno raggiunti attraverso differenti strumenti:

- con l'accordo UE-Svizzera il limite oggi vigente delle 28 tonnellate dei vettori pesanti su strada sarà innalzato dal 1° gennaio del 2001 a 34 tonnellate e nel 2005 a 40 tonnellate;
- verrà introdotta, per tappe successive in base ai completamenti dei lavori ferroviari in atto, l'imposta sul traffico pesante (LSVA), che a regime innalza il costo del transito sulla Basilea-Chiasso di 13 volte, dagli odierni 25 franchi ai 325 del 2010. Per percorrere la tratta Chiasso-Basilea occorrerà pagare sino a circa 200 mila lire, nel 2006, e si arriverà sino a un massimo di circa 400 mila lire, nel 2010;
- il *road pricing* sarà commisurato ai chilometri, al tonnellaggio e alle emissioni e i Tir saranno dotati di una sorta di card elettronica che ne determinerà il costo;
- con i proventi del *road pricing* si copriranno circa la metà dei 36.000 miliardi di lire del progetto Alp-Transit che serviranno a modernizzare e implementare la rete ferroviaria, nonché a costruire l'autostrada viaggiante;
- i lavori più importanti saranno l'ampliamento, già in atto, del Lötschberg-Sempione, il cui termine è previsto per il 2006, e la costruzione del nuovo maxi-traforo ferroviario del Gottardo, lungo l'asse Zurigo-Milano, la cui realizzazione è prevista per il 2012;
- a partire dal 2012 si procederà a spostare l'attuale 30% di traffico merci su strada sull'autostrada viaggiante ferroviaria;
- si procederà nella riforma delle ferrovie, avviata dal 1° gennaio del 1999.

Queste misure richiederanno una riorganizzazione "pesante" del traffico merci nazionale ma possono costituire tuttavia **un mezzo per il rilancio logistico degli interporti del Nord della regione che, se opportunamente guidato può coinvolgere l'intero Piemonte orientale**. Si tenga conto a tal fine che oggi sotto il Sempione passa solo l'11,6% del traffico merci ferroviario che attraversa le Alpi contro il 31,2% dei flussi del Gottardo.

3. ACCESSIBILITÀ DEL PIEMONTE E INFRASTRUTTURAZIONE

La misura dell'accessibilità è una delle questioni più importanti per avere dati oggettivi attraverso cui orientare le politiche sia di sviluppo che di riequilibrio territoriale. Essa può essere condotta attraverso diverse tecniche. In questo lavoro per valutare l'accessibilità complessiva sono state sintetizzate due classi differenti di indicatori attraverso una procedura di "ranking". Ad ogni indicatore è stato affidato un peso, inverso all'accessibilità relativa provinciale (nell'ordine dall'1 all'8 in base al numero di province presenti in regione) e la somma dei diversi pesi è stata assunta come misura del totale dei vincoli locali all'accessibilità massima e pertanto come misura della inaccessibilità di ogni provincia (il cui massimo è stato fatto 100).

Le due classi di indicatori, utilizzando i dati e la metodologia proposti dal CAIRE per l'"Atlante delle Province italiane" dell'UPI, sono relative alla centralità o perifericità locale, tenendo conto sia della distribuzione della

popolazione sia della funzionalità delle varie reti di trasporto, nonché della disponibilità e della diffusione sul territorio regionale dei principali servizi alla persona.

Tab. 2 – Indicatori di centralità e perifericità

	Incidenza percentuale della popolazione residente nei comuni accessibili in 30' ai comuni con oltre 200.000 abitanti	Incidenza percentuale della popolazione residente nei comuni accessibili in 60' a città con oltre 1.000.000 di abitanti	Peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro esterni al comune sono > al 60% degli spostamenti totali per lavoro	Peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro a medio-lungo raggio (>30') sono superiori al 20% degli spostamenti totali per lavoro	Peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro a lungo raggio (>60') sono superiori al 5% degli spostamenti totali per lavoro	Peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro in auto (come conducente) sono superiori al 60% degli spostamenti totali per lavoro	Peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro a piedi e in bicicletta sono superiori al 25% degli spostamenti totali per lavoro
Torino	90,71	97,11	41,39	15,28	7,97	30,53	10,69
Vercelli	60,19	88,65	17,25	0,23	7,93	20,76	79,69
Novara	88,58	98,75	23,44	0	13,95	20,77	36,51
Cuneo	11,92	36,56	14,85	4,5	7,9	20,27	68,28
Asti	6,43	66,45	33,72	11,76	20,98	32,01	56,38
Alessandria	53,81	78,37	19,37	4,19	12,12	13	81,65
Biella	43,37	69,09	51,06	0,1	0,13	95,02	8,35
Verbania	0	3,66	35,55	15,84	58,21	37,02	34,59

Fonte: elaborazione IRES su dati UPI 1999

In generale emerge che:

- l'incidenza percentuale della popolazione residente nei comuni accessibili in 30 minuti a città con oltre 200.000 abitanti non è molto differente, in regione, dall'incidenza della popolazione residente nei comuni accessibili in 60 minuti alla città di Torino;
- si avverte l'isolamento del VCO mentre i comuni delle province di Torino, Novara e Vercelli appaiono ai primi posti, seguiti dai comuni di Alessandria e Biella;
- la perifericità del VCO viene riconfermata anche dall'indicatore che misura il peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro a lungo raggio, cioè superiori ai 60 minuti, sono superiori al 5% degli spostamenti totali per lavoro; seguono Asti, Novara e Alessandria;
- lo stesso indicatore sul medio raggio, superiore a 30 minuti, conferma ancora la perifericità del VCO ed evidenzia l'attrattività sul polo centrale regionale dei comuni della provincia di Asti (oltre che di Torino);
- diverso invece il peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro, esterni al comune, sono superiori al 60% degli spostamenti totali per lavoro. È questo un indicatore che misura fondamentalmente la mobilità intercomunale e che vede la provincia di Biella collocarsi al primo posto, seguita da Torino, VCO e Asti;
- Biella si distingue anche per avere il maggiore peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro in auto (come conducente) sono superiori al 60% degli spostamenti totali per lavoro;
- un comportamento della mobilità esattamente opposto a quello di Biella si presenta in provincia di Alessandria segnata da una scarsa mobilità esterna, scarsa mobilità in auto e forte mobilità in bici e a piedi: il peso demografico dei comuni, nei quali gli spostamenti per motivi di lavoro in bici o a piedi sono superiori al 25% degli spostamenti totali per lavoro, raggiunge infatti ad Alessandria l'81%, seguita da Vercelli, Cuneo e Asti.

Per quanto riguarda i servizi sono stati considerati quelli che richiedono una mobilità giornaliera, i servizi scolastici, e quelli di primaria importanza, i servizi ospedalieri.

Tab. 3 – Indicatori relativi ai servizi

	Incidenza percentuale di popolazione residente che accede alle scuole secondarie superiori in un tempo superiore ai 30'	Incidenza percentuale della popolazione in età scolare accessibile agli Istituti di scuola media superiore in un tempo superiore ai 30'	Incidenza percentuale della popolazione residente accessibile agli Istituti di scuola media superiore in un tempo minore ai 20'	Incidenza percentuale della popolazione residente accessibile ai presidi ospedalieri in un tempo superiore ai 30'	Incidenza percentuale della popolazione residente che accede ai presidi ospedalieri in un tempo inferiore ai 20'	Peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di studio a lungo raggio (>60') sono superiori al 5% degli spostamenti totali per studio
Torino	0,32	0,24	98,62	1,85	93,09	22,41
Vercelli	1,09	0,94	98,07	2,33	779	63,83
Novara	0	0	99,65	0	95,66	86,63
Cuneo	6,29	5,2	83,62	8,36	76,56	15,92
Asti	3,32	2,93	74,46	6,94	68,56	49,57
Alessandria	2,34	1,81	88,85	4,59	83,26	56,04
Biella	0,1	0,04	98,66	0,11	86,21	30,7
Verbania	5,41	5,22	86,76	5,41	85,73	65,81

Sono in generale indicatori che non presentano grandi differenziazioni territoriali e che collocano al primo posto la provincia di Novara il cui territorio, dimezzatosi a seguito della nascita della nuova provincia del VCO, si presenta omogeneo e senza elementi interni di perifericità.

Problemi emergono invece nel Sud della regione, nelle province di Asti e Cuneo, sia nell'accessibilità scolastica che in quella relativa ai presidi ospedalieri.

Infine il peso demografico dei comuni nei quali gli spostamenti per motivi di studio a lungo raggio (più di 60 minuti) sono superiori al 5% degli spostamenti totali per studio evidenzia la differente situazione tra il Piemonte occidentale e orientale mettendo in rilievo una problematica ancora non risolta all'atto dell'ultimo censimento della popolazione (cui i dati si riferiscono). Grandi sforzi sono stati compiuti negli ultimi anni con la costruzione di sedi distaccate del Politecnico e dell'Università e con la creazione dell'Università del Piemonte Orientale, che sicuramente hanno modificato almeno in parte, a differenza delle altre variabili analizzate, la situazione registrata. La classifica generale, fatto 100 il valore di massima inaccessibilità, evidenzia la differenza delle province piemontesi.

Il Vco appare la provincia con minore accessibilità, confermandosi come un "territorio interstiziale" ai grandi assi di connessione europei, con forti problemi ancora da risolvere nell'accessibilità interna e nelle connessioni ai poli regionali maggiori, seguono le province di Asti e Cuneo, mentre Novara e Vercelli sono le province a maggiore accessibilità.

Tab. 4 – Ranking dell'accessibilità provinciale

	Ranking dell'accessibilità
Novara	34
Vercelli	45
Torino	47
Biella	49
Alessandria	50
Cuneo	62
Asti	78
Verbania	87

È interessante osservare che le aree poste lungo le direttrici degli assi Nord-Sud, Novara e Vercelli, ed Est-Ovest Torino-Vercelli-Novara, sono anche quelle con maggiore accessibilità interna provinciale mentre le aree periferiche esprimono serie difficoltà in quanto dipendenti da nodi esterni al bacino provinciale. Asti e Cuneo appaiono tra queste ultime, in quanto dipendenti da Torino e pertanto definenti uno scarso autocontenimento dei flussi per lavoro, della pendolarità scolastica, nonché dei flussi relativi ai servizi, soprattutto quelli ospedalieri.

Questa analisi è peraltro confermata, e per molti versi aggravata, dalla stima aggiornata delle dotazioni infrastrutturali delle province italiane svolta dall'Istituto G. Tagliacarne, di cui si è già in parte trattato.

In questo caso sono le aree piemontesi a maggior grado di urbanizzazione – Torino e Novara – che si collocano nel gruppo di province italiane meglio infrastrutturate (insieme alle grandi polarità di Milano, Genova, Venezia, Roma, Napoli e a un'altra decina di province, in gran parte settentrionali).

Torino emerge nei servizi alle imprese mentre Novara come nodo logistico di primo livello, per l'accessibilità all'aeroporto di Malpensa e il ruolo chiave nella rete ferroviaria e autostradale.

Le province di Vercelli e Alessandria risultano anch'esse ben attrezzate sotto il profilo trasportistico posizionandosi in una zona di "media classifica" nella graduatoria generale di infrastrutturazione.

Diverso il quadro delle altre province, soprattutto Asti ma anche Biella, Cuneo e il VCO che presentano livelli di infrastrutturazione sensibilmente inferiori alla media nazionale.

L'analisi della rete autostradale regionale mette in risalto le differenze territoriali regionali e la mancanza di nodi di interconnessione significativi nel Sud-Ovest della regione. La crescita di centralità del nodo torinese è stata bilanciata ed equilibrata dalla crescita dei nodi periferici, prevalentemente localizzati lungo la fascia Nord della regione, Santhià, Ivrea, Vercelli, mentre le province di Asti e Cuneo presentano ancora scarse interconnessioni nodali. Questa tendenza al decentramento, iniziata tra gli anni Settanta e Ottanta, non ha impedito il progressivo spostamento verso Milano di ampie aree del Nord della regione¹, come già evidenziato dall'IRES nel passato (IRES, 1996).

4. GLI SCENARI REGIONALI

Con il Trattato di Maastricht (1992) al settore del trasporto è stato riconosciuto un ruolo importante per l'integrazione economica e sociale dell'Europa. A partire da questa data, **lo sviluppo di un'unica rete trans-europea di trasporto è diventato uno degli obiettivi prioritari delle politiche comunitarie**. All'interno di questo nuovo assetto di relazioni istituzionali tra gli Stati nazionali, il rischio che si profila nel prossimo futuro, per il Piemonte e per l'Italia, è quello di un progressivo allontanamento dall'Europa, se non si verificherà una ripresa degli investimenti nelle infrastrutture di trasporto. Tali investimenti dovranno essere finalizzati a colmare il ritardo che separa l'Italia e il Piemonte dall'Europa, per scongiurare il rischio reale di marginalizzazione.

Dei 14 progetti prioritari europei previsti dalla commissione Christophersen per la connessione a rete delle infrastrutture di trasporto europee tre riguardano l'Italia e di questi ben due il Piemonte:

- la linea TAV Torino-Lione, con il prolungamento verso Milano-Venezia-Trieste;
- il potenziamento dell'aeroporto intercontinentale di Malpensa, su cui, non appena aperto, si sono riversate prima le polemiche del Commissario europeo Kinnock per la mancanza di collegamenti a rete con i maggiori centri urbani e con Milano in primo luogo, dopo quelle dei comuni soggetti ad impatto ambientale.

Esistono quindi forti potenzialità per la regione Piemonte che potranno essere messe in campo solo se si portano a termine i lavori di infrastrutturazione in atto e se si orientano le opere verso la creazione di un sistema integrato nel contempo efficiente, rispettoso dell'ambiente e isologico agli obiettivi europei che si intendono raggiungere: garantire trasporti rapidi e sicuri per accrescere la competitività rispetto al resto del Mondo, pianificare l'assetto territoriale per prevenire la concentrazione di ricchezza e popolazione, potenziare i collegamenti con le regioni più lontane e migliorare l'accessibilità alle aree rurali, ricercare la combinazione ottimale dei mezzi di trasporto esistenti per migliorarne il rendimento e ridurre i danni ambientali, creare collegamenti con i Paesi del Mediterraneo e con l'Europa centrale ed orientale, sviluppare partnership economiche e per stimolare gli scambi.

308 ¹ In questo senso una riflessione socio economica e territoriale andrebbe proseguita intorno alle PLAC (Province dei Laghi delle Alpi Centrali), area che si estende da Vercelli fino a Brescia-Mantova, attraversando Novara e il Vco, Como e Lecco e anche, a nostro avviso, l'area svizzera di lingua italiana. È un'area con caratteristiche socio-economiche simili che poggia su un mix articolato e complesso di fattori e di settori: turismo, forte presenza della piccola e media impresa e delle filiere produttive distrettuali, scarsa densità media territoriale in un contesto dinamico di forte peri-urbanizzazione, riarticolazione e riconversione delle tradizionali attività produttive e logistiche di frontiera (si vedano Fortis, 1999, e IRES, 2000).

Tab. 5 – Interventi prioritari e strategici

Progetti	Dimensione finanziaria*	Avanzamento	Portata territoriale**
1. ACF Lione-Torino- (Milano-Venezia)	A	pre progetto	europeo nazionale
2. ACF Torino-Milano	A	progetto	europeo nazionale
3. Autostrada (A32) Torino-Bardonecchia	A	completato	nazionale europeo
4. Autostrada (Voltri)-Alessandria- Novara-Domodossola-(Sempione)	A	parte completato parte in progetto	regionale nazionale
5. Direttrice (Nizza)-Cuneo-Asti	A	in progetto	regionale nazionale
6. Trafori Tenda e Mercantour	A	in progetto	europeo nazionale
7. CIM di Orbassano	B	in attuazione	regionale nazionale
8. Ferrovia Torino-Ceres	B	parte completato	regionale
9. Stazione Aeroporto		parte in progetto	
10. Aerostazione di Caselle	B	completato	nazionale
11. Dorsale Pedemontana	B	parte in progetto parte in attuazione	regionale
12. Sistema Tangenziale di Torino e raccordi	C	in attuazione	regionale
13. Prolungamento verso Malpensa Autostrada (A4)	C	in progetto	regionale
14. Costruzione della corsia d'emergenza sulla Torino-Milano	C	pre attuazione	regionale nazionale
15. Completamento della seconda corsia sulla Torino-Savona	C	completato	regionale nazionale
16. Interporto di Novara Boschetto	C	in attuazione	regionale nazionale
17. Interporto di Rivalta Scrivia	C	in attuazione	regionale nazionale

La lista delle opere in progetto o in attuazione, ma anche la lettura incrociata di documenti del passato e di quelli recenti, delinea la presenza ancora di forti elementi di immobilità, sia a livello regionale che a livello nazionale, ma soprattutto l'incapacità e la difficoltà di progettare sul lungo periodo individuando priorità e formulando programmi precisi e realizzabili. Risulta evidente che questo modo di procedere e progettare non è più possibile, né sostenibile, qualora si intenda rispondere alle esigenze inderogabili poste dall'integrazione europea e dalla necessità di mantenere alta la competitività del sistema economico e produttivo piemontese. Passare quindi dalla logica estensiva, dei molti progetti avviati, a quella selettiva, dei pochi progetti realizzati, non è solo una necessità dettata dalla scarsità di risorse disponibili, ma un modo nuovo e concreto di intervenire per rafforzare il sistema regionale.

In prima approssimazione **la creazione di un sistema integrato può orientarsi verso due direzioni**. Possono privilegiarsi gli interventi che tendono a **rendere più indipendenti le zone periferiche del Piemonte** facendole gravitare anche sulle regioni circostanti, oppure possono implementarsi gli **interventi che rinforzano e accrescono la centralità di Torino** sia in ambito sub-regionale che nel sistema nazionale ed europeo. Le due opzioni non sono alternative ma complementari e sono ambedue necessarie per connettere il Piemonte alle reti globali ed europee.

* È piuttosto difficile rendere conto di questo aspetto, in quanto, per la maggior parte dei progetti, si tratta di costi stimati mentre, per altri, si tratta di costi di realizzazione già effettuati. Perciò sono state individuate tre grandi classi dimensionali. Alla classe A appartengono dunque i progetti per i quali si prevede un finanziamento superiore a 1.000 miliardi, alla classe B quelli con finanziamenti tra i 200 e i 1.000 miliardi, alla classe C quelli con finanziamenti inferiori a 200 miliardi.

** Questo parametro individua il livello territoriale a cui fanno riferimento i progetti, ossia se rispondono a domande locali oppure fanno riferimento a logiche sovra-locali quali quelle espresse dalle politiche trans-nazionali (europee) e nazionali.

1. Qui un primo punto all'ordine del giorno. Nella prospettiva di una più intensa integrazione dell'economia europea – già oggi evidente nelle concrete dinamiche produttive e concorrenziali venutesi a creare dopo gli accordi di Maastricht – **il Piemonte può mutare il suo attuale ruolo in quello di snodo di rilevanza continentale, punto di passaggio e cerniera essenziale delle interazioni economiche europee.**

L'Italia settentrionale costituisce l'area di incrocio delle due maggiori direttrici della crescita economica continentale, quella sviluppatasi fin dall'inizio dell'età moderna lungo l'asse del Reno e la regione padana, e quella di recente formazione a direzione trasversale che parte dalla linea costiera spagnola e francese per puntare verso le regioni più dinamiche dell'Europa centro-orientale.

I due grandi corridoi di collegamento che attraversano il Piemonte costituiscono l'incrocio principale dei due assi europei: il corridoio plurimodale Genova-Alessandria-Novara-Sempione, che immette sull'asta del Reno, a cui si aggiunge la variante Savona-Torino-Aosta-Monte Bianco, che punta sull'Ile-de-France e la Manica; il corridoio plurimodale Frejus-Torino-Milano, a cui si aggiunge la variante ancora parzialmente inattuata Nizza-Cuneo-Asti-Alessandria-Piacenza, connesso all'asse europeo Est-Ovest.

Gli interventi previsti su questi due grandi corridoi comprendono la realizzazione di nuove linee ferroviarie veloci ad alta capacità (Frejus-Torino-Milano e Genova-Alessandria), la costruzione della nuova autostrada Nizza-Cuneo-Asti (con traforo del Mercantour), il potenziamento delle altre infrastrutture ferroviarie e autostradali che compongono i due corridoi (autostrada Torino-Savona, ferrovie Torino-Alessandria, Alessandria-Novara-Domodossola, Cuneo-Ventimiglia), il completamento dei centri intermodali di primo livello (Torino e Novara) e dei poli logistici integrati (Cuneo e Alessandria) per interscambio delle merci (IRES, 1999).

All'interno di questi meso scenari un ruolo centrale, come si è già accennato, è in realtà assunto dai **tempi di realizzazione** che possono definire le direttrici future di sviluppo regionale. Su essi appare difficile sia una, pur auspicabile, azione strategica che una probabile previsione, in quanto la programmazione infrastrutturale risulta essere connessa, come la letteratura ha più volte dimostrato, a elementi variabili di natura occasionale (le olimpiadi, i mondiali di calcio, ecc.) o di natura politica, quest'ultima spesso orientata da temporalità di breve periodo e non in grado di perseguire una effettiva programmazione. L'occasione offerta dalle Olimpiadi invernali "Torino 2006" può in tal senso costituire un'opportunità importante da non lasciarsi sfuggire.

I tempi restano inoltre importanti nell'infrastrutturazione di una regione in quanto ogni evento condiziona quelli futuri definendo gli scenari di sviluppo e le possibilità di successo. Agire su un singolo evento significa, entro questa prospettiva, modificare l'orientamento generale del sistema e le sue possibili dinamiche. Ma la modificazione del sistema richiede conoscenze adeguate e soprattutto selettività decisionale degli eventi. In tal senso esiste una connessione forte tra sviluppo locale e globale di una regione in quanto l'uno definisce l'altro, in un processo dialogico difficilmente prefigurabile, soprattutto in una situazione come quella italiana a dir poco sconcertante sul piano della certezza delle azioni conseguenti e dei programmi.

2. Sul versante orientale l'aeroporto di Malpensa a regime svolgerà un ruolo importante in Europa, la previsione di traffico passeggeri, stimato in 28 milioni, lo colloca al quinto posto nella classifica europea. **Il Piemonte orientale, se ben connesso a Malpensa, può valorizzare le sue risorse ambientali e paesaggistiche, la provincia del Vco, l'Alto e Basso Monferrato, implementando un turismo globale di qualità, intercontinentale e non soltanto di prossimità con le nazioni del centro Europa.**

Può inoltre sviluppare attività ad alto contenuto tecnologico o di servizio, rinnovando l'attuale struttura produttiva e "dragando" attori e imprese oggi orientate a sfruttare le esternalità della vicina area metropolitana milanese che possono, come in parte sta già avvenendo, tradursi in diseconomie d'agglomerazione e creare le condizioni di diffusione nelle aree a maggiore accessibilità del Piemonte, Novara e Vercelli in primo luogo.

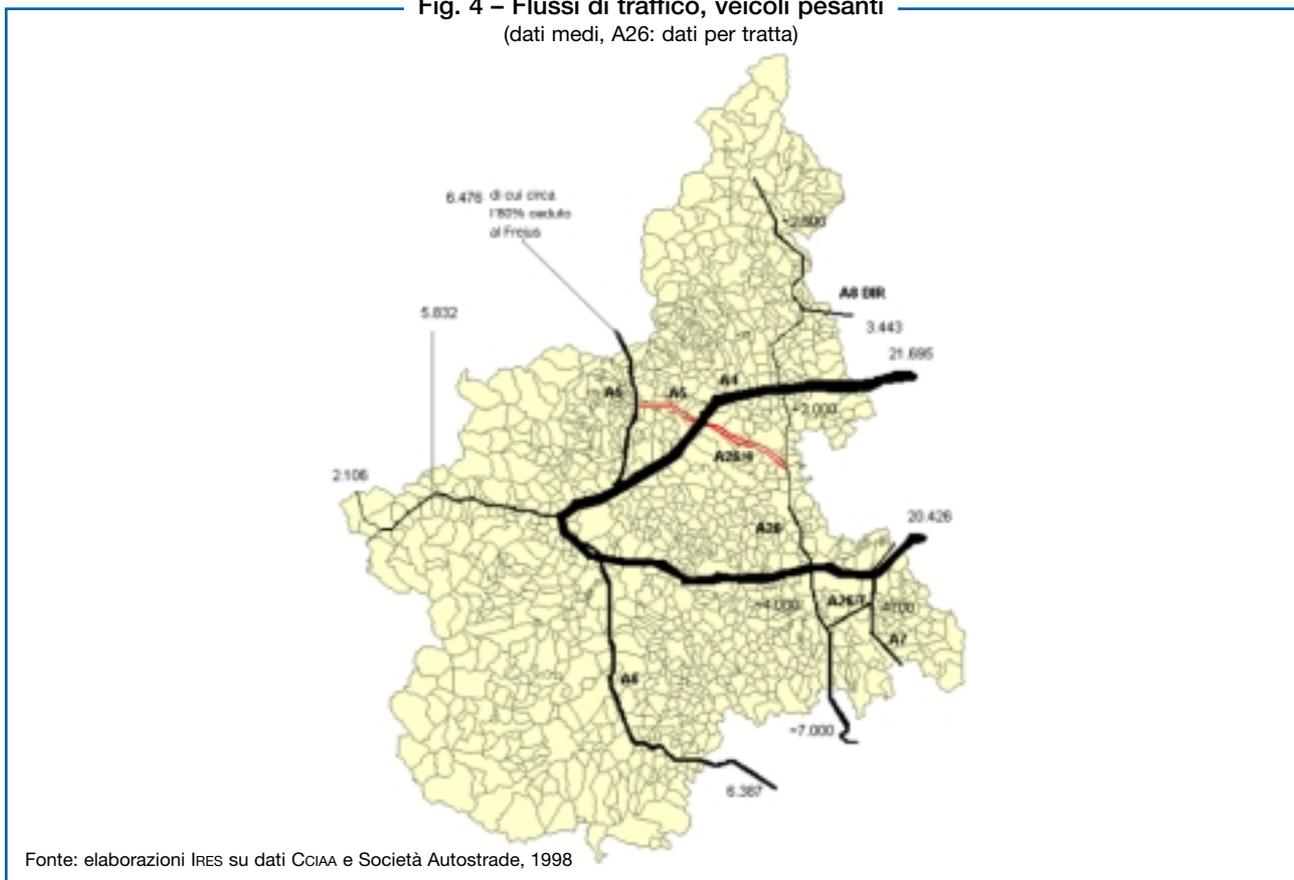
Sempre su questo versante il posizionamento sull'asse ferroviario del Lötschberg-Sempione, che collega Genova con il centro Europa e i porti del Nord, può rappresentare un'opportunità favorevole per lo sviluppo della logistica integrata al sistema portuale ligure e ai sistemi di transito svizzeri in cui è preclusa, e lo sarà ancora di più in futuro, l'ipotesi di trasporto merci di tipo autostradale.

È un processo già concretamente avviato dalle vicende economiche e produttive degli ultimi vent'anni con lo sviluppo delle funzioni logistiche che formano l'asta dei centri intermodali e delle piattaforme di Genova,

Bozzolo, Rivalta Scrivia, Vercelli, Oleggio, Novara, Domodossola ma che non si configura ancora in una struttura di traffico poderosa e autonoma. Ampi margini di sviluppo sono possibili solo entro un quadro intermodale realmente concorrenziale ai valichi alpini italo-francesi.

Ciò richiede chiaramente la presa d'atto della necessità di una politica integrata di attraversamento delle merci lungo le Alpi che stenta ad essere compresa nella sua rilevanza (prezzi da praticare, percorsi da privilegiare, investimenti necessari, ruoli rispettivi delle Province interessate, ecc.). Senza di essa prevarranno elementi e fattori competitivi tra le piattaforme logistiche a ridosso delle Alpi che privilegeranno il fronte francese e continueranno a vanificare gli sforzi già fatti a Nord, lungo l'asse del Sempione (IRES, 2000).

Fig. 4 – Flussi di traffico, veicoli pesanti
(dati medi, A26: dati per tratta)



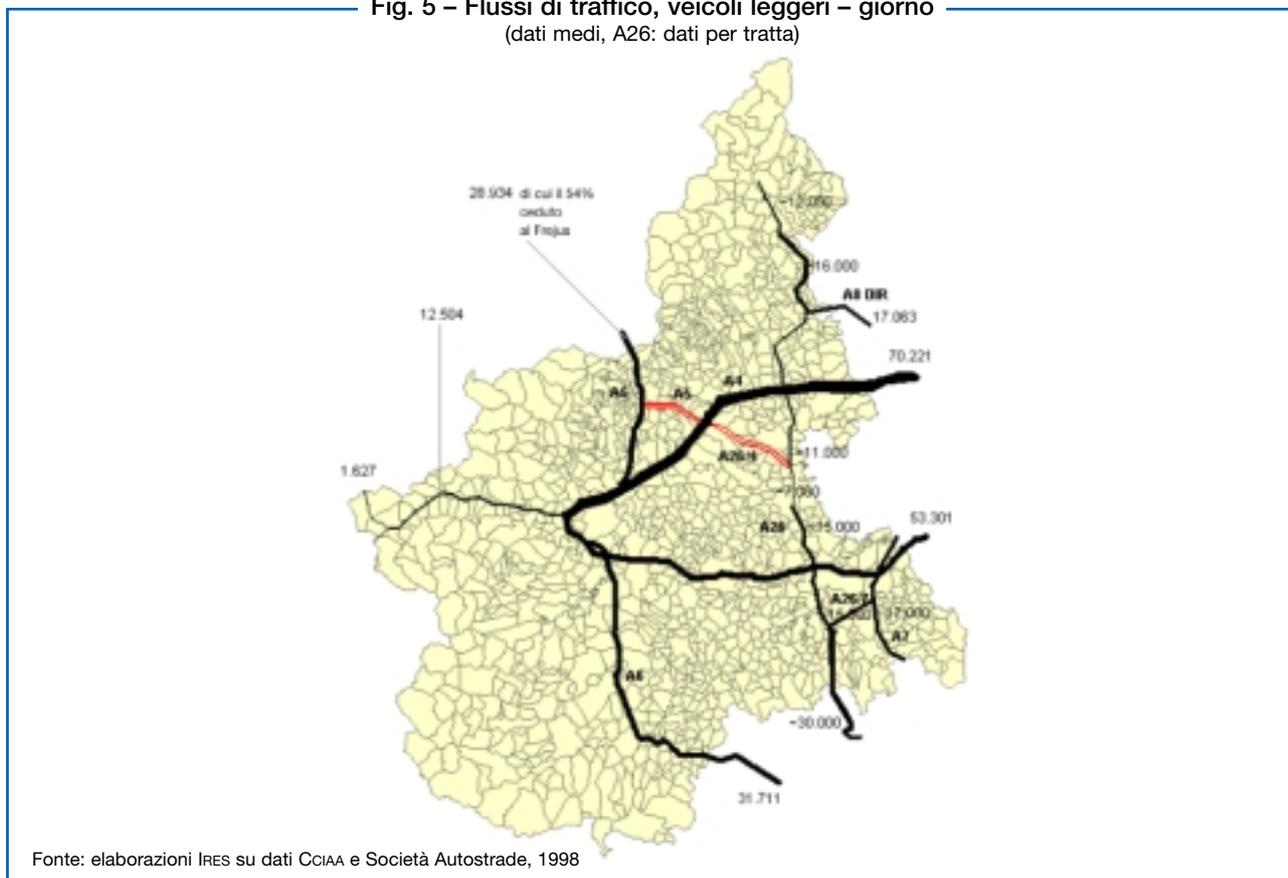
3. **Contrastare il processo di orientamento gravitazionale del “Piemonte industriale” del Nord verso l’area centrale lombarda non appare né probabile né auspicabile. È invece possibile costruire intorno a questo scenario una serie di interventi che favoriscano l’unità del sistema territoriale piemontese e lo sviluppo delle sue componenti più dinamiche** altrimenti collocate: i distretti industriali, le aree sistema, i grandi poli logistici, i principali comprensori turistici. Si tratta di riconoscere che queste aree di grande potenzialità attendono oggi il supporto urgente di una maggiore accessibilità che ne possa coronare il prestigio e la proiezione operativa internazionale. L’analisi dell’accessibilità attesta, come abbiamo visto, la periferizzazione ancora presente del VCO ma anche la scarsa accessibilità ai servizi delle aree dell’astigiano e del cuneese. Di qui l’importanza di una gestione attenta delle valenze diffusive della rete di trasporto, dalla **soluzione del grave problema di sottodotazione che interessa il Piemonte meridionale** (nuova autostrada Nizza-Cuneo-Asti, adeguamento della Torino-Savona, sistemazione dei collegamenti ferroviari con la Liguria), e della sua connessione con le aree del Nord della regione attraverso il potenziamento dell’asta Voltri-Sempione che sfrutti le opportunità offerte dal piano d’area di Malpensa, dalla realizzazione della bretella autostradale tra Varese e Mendrisio, dalla realizzazione dell’autostrada A9 della

Valle del Rodano, dalla realizzazione dell'Alp-Transit ferroviario svizzero per dragare sull'asta orientale della regione e sull'intero Piemonte Sud-Orientale, la domanda continentale di flussi turistici, commerciali, produttivi.

4. Sull'asse Est-Ovest, che connette il Piemonte al territorio padano, **il ruolo dominante di Milano può ammettere solo parziali alternative e può invece costituire un punto di forza per una città come Torino, con una struttura per molti versi complementare.** In questo senso una grande opportunità è costituita dalla forte connessione con Milano che si verrebbe a costruire attraverso l'alta capacità.

Secondo le previsioni i passeggeri/giorno tra Torino e Milano, sia in origine che in destinazione, raddoppierebbero nello scenario con l'alta capacità. Questo dato è a nostro avviso sottostimato in quanto non coglie **l'effetto ponte che avviene quando si riduce il tempo di trasporto sotto l'ora di viaggio** (IRES, 1997). La letteratura ha da tempo evidenziato come sotto l'ora di viaggio si strutturi la costituzione di un unico bacino gravitazionale. La linea Torino-Milano è l'unica tratta che, con la costruzione dell'alta capacità, farebbe un salto di soglia passando dall'attuale ora e mezza a meno di tre quarti d'ora (le altre sono tutte intorno all'ora). Questo significherebbe appartenere ad un unico macro-bacino e si verrebbe a costituire una situazione non dissimile di quella che oggi interessa il bacino di Novara. **Una tale evoluzione potrebbe dar luogo a fenomeni di riequilibrio sia dei costi residenziali che nella distribuzione delle risorse e opportunità.** Una "occasione" da costruire anche per "dare gambe" ai diversi progetti che da anni sono in corso nell'area torinese. L'internazionalizzazione di Torino passa, e non potrebbe essere altrimenti, anche per Milano. L'alta capacità in questo caso appare una condizione forse non sufficiente ma sicuramente necessaria per rompere il vincolo di soglia dovuto al tempo di viaggio e per valorizzare le risorse torinesi. Senza enfatizzarne il ruolo, fino a considerarla la metropolitana delle città capitali, occorre tuttavia cogliere gli aspetti innovativi che essa comporta in termini di scenario e di opportunità nuove e non astenersi dall'affrontare i rischi connessi, non temere la maggiore competizione che ne seguirebbe.

Fig. 5 – Flussi di traffico, veicoli leggeri – giorno
(dati medi, A26: dati per tratta)



RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ALÒ C., ROSA G. (a cura di, 1990), *Il grande gap. Infrastrutture: l'Italia ai margini dell'Europa*, SIPI, Roma.

IRES (1999), BURAN P. (a cura di), *Piemonte oltre il 2000*, Quaderni di ricerca n. 90, IRES Piemonte, Torino.

IRES (1999), CABODI C., FERLAINO F. (a cura di), *Le reti di trasporto in Piemonte*, Quaderni di ricerca n. 88, IRES Piemonte, Torino.

DI PALMA, ECOTER (a cura di, 1994), *Le infrastrutture a rete. Dotazioni e linee di intervento*, Editore SIPI, Roma.

IRES (1996), OCCELLI S. e RABINO G. (a cura di), *Interdipendenze spaziali in Piemonte: reticolarità e gerarchie nella mobilità sistematica*, Quaderni di ricerca n. 82, IRES Piemonte, Torino.

IRES (1997), FERLAINO F. "I nuovi trasporti interregionali: l'alta velocità", IRES (a cura di), *Relazione sulla situazione sociale e territoriale del Piemonte. 1996*, Rosenberg & Sellier, pp. 287-314, Torino.

ISTITUTO G. TAGLIACARNE, UNIONCAMERE (1998), *La dotazione delle infrastrutture per lo sviluppo delle imprese nelle 103 province*, bozza.

FORTIS M. (a cura di, 1999), *Aree distrettuali prealpine: meccanica, tessile, gomma e plastica*, Franco Angeli, Milano.

IRES (2000), FERLAINO F. e LEVI-SACERDOTTI S. (a cura di) *Aspetti di scenario del Verbano-Cusio-Ossola nel contesto regionale*, rapporto interno, febbraio, IRES Piemonte, Torino.

Ire scenari

→ IMMAGINI TERRITORIALI DELLO SPAZIO PIEMONTESE

ire scenari

IMMAGINI TERRITORIALI DELLO SPAZIO PIEMONTESE

Alfredo Mela* e Paolo Buran

Un'analisi di tendenza – oggetto centrale di questa Relazione – non può non assumere in modo rigoroso una ben precisa scala territoriale di riferimento: in questo caso, la scala regionale. Ciò significa individuare mutamenti e prospettive che investono l'intero sistema regionale, prescindendo in qualche misura dalle sue differenziazioni interne. Tuttavia il carattere composito delle dinamiche territoriali infra e sovra-regionali costituisce un fattore di condizionamento che non può essere trascurato. Senza ambire ad una specificazione piena delle analisi di scenario a più livelli territoriali – obiettivo che potrà essere ripreso nell'ambito dei prossimi programmi di ricerca dell'IRES – sembra utile in questa sede una rapida mappatura dell'articolazione locale della regione e successivamente del contesto territoriale in cui il Piemonte è collocato – lo spazio economico europeo – così da **contribuire all'aggiornamento o alla verifica delle immagini mentali con le quali siamo soliti rappresentare e concettualizzare le dinamiche e le prospettive dei nostri territori.**

Il capitolo si compone dunque di due paragrafi. Nel primo si esamina la struttura interna dello spazio regionale, così come emerge dalla più recente informazione statistica disponibile e dall'accumulo di interpretazioni disponibili in letteratura. Nel secondo si riesamina il posizionamento relativo del Piemonte nello spazio interregionale europeo.

1. LE FIGURE TERRITORIALI DELLO SPAZIO REGIONALE

Nei prossimi paragrafi saranno prese in considerazione alcune immagini dell'articolazione territoriale della regione piemontese. Lo scopo di questa analisi è quello di offrire una rappresentazione sintetica delle differenze osservabili nelle diverse parti del territorio alla luce di un insieme di indicatori.

Come è d'uso in studi di questo tipo, gli indicatori si riferiscono ad un'ampia gamma di fenomeni e, dunque, riguardano la distribuzione spaziale delle fondamentali variabili demografiche, dei caratteri socioculturali e professionali della popolazione, delle attività economiche (distinte in base alla loro caratterizzazione settoriale), delle infrastrutture e così via. Alcuni di questi indicatori, poi, hanno un carattere statico e, pertanto, “fotografano” l'articolazione dello spazio regionale in un determinato momento, altri, invece, sono di natura dinamica e mettono in luce l'evoluzione di specifici processi di riorganizzazione territoriale. Per quanto concerne i primi, in parte essi derivano dal Censimento della popolazione del 1991: in tal caso, questi indicatori rappresentano una situazione che non possiede più i caratteri dell'attualità, ma, nonostante ciò, possono essere utili per individuare un complesso di fattori di diversificazione del territorio piemontese che dipendono da processi di lunga durata. Altri indicatori “statici”, invece, derivano da fonti che consentono di risalire ad epoche più recenti: ciò vale in particolare per i dati ricavabili da Ancitel o dalla BDDE¹. Gli indicatori “dinamici”, ricavati anch'essi dalle medesime fonti, consentono – in particolare – di mettere a confronto i *trend* osservabili nel corso degli anni '90 con quelli tipici dei periodi precedenti: questo confronto risulta particolarmente agevole per le variabili demografiche, dato che esse possono essere documentate anche con riferimento a date molto recenti.

Molti degli indicatori considerati sono stati costruiti sulla base di una disaggregazione territoriale corrispondente ai Sistemi locali del lavoro, secondo la definizione fornita da ISTAT (1997). Si tratta di entità spaziali che evidenziano principalmente i bacini di autocontenimento del mercato del lavoro. In quanto tali, essi suddividono il territorio regionale in un numero di aree (50)² sufficientemente elevato da consentire un esame analitico delle differenze presenti nelle varie parti della regione, ma non così alto da rendere disagiata la definizione di rappresentazioni sintetiche. Inoltre, a questo livello di disaggregazione spaziale risultano disponibili informazioni riferite non solo al Piemonte, ma all'intero contesto nazionale. Pertanto, per un insieme

* Politecnico di Torino.

¹ Ancitel, Database “Le misure dei Comuni”: contiene una raccolta di alcune centinaia di indicatori relativi a tutti i Comuni italiani, aggiornati di anno in anno, anche se scontando ritardi spesso rilevanti nella disponibilità delle informazioni. BDDE, Banca Dati Demografica Evolutiva della Regione Piemonte: stima la struttura della distribuzione della popolazione per età, aggiornando l'informazione di anno in anno alla situazione dell'anno precedente.

² Alcune ristrette frange di Comuni di confine gravitano su centri extraregionali: San Remo, Alberga, Masone, Cairo Montenotte, Pont-San-Martin, Sesto Calende, Voghera, Varzi: la loro entità è comunque abbastanza modesta da non inficiare la validità di un'analisi condotta sui 50 sistemi locali piemontesi. Nell'intero territorio nazionale i sistemi locali individuati sono 784.

ampio di indicatori è possibile verificare in quale misura le strutture spaziali osservabili a scala regionale si inseriscano nel quadro di strutture di scala più ampia (interregionale, o nazionale). Per alcune variabili, poi, è stato preso in considerazione, oltre al livello di disaggregazione ora citato, anche quello che fa riferimento all'articolazione comunale. Questo vale in particolare per indicatori demografici e, come vedremo in seguito, consente di analizzare con maggiore attenzione dinamiche relative all'andamento dei processi di urbanizzazione, per i quali è importante l'individuazione a scala ridotta degli ambiti di sviluppo o di declino. A partire dalla disaggregazione dei dati a scala comunale, poi, si sono operati alcuni approfondimenti mirati a riconoscere le specificità delle corone circostanti i principali centri urbani piemontesi.

Come è noto, lo studio della diversificazione dello spazio regionale ha una lunga tradizione in Piemonte ed ha prodotto, nel corso degli ultimi decenni, numerose rappresentazioni sintetiche che possono essere assunte come termini di confronto per ogni analisi ulteriore. Basti qui pensare ai lavori svolti dall'IRES negli anni '60 e '70, che hanno svolto l'analisi dei processi di polarizzazione economica e geografica della regione, giungendo all'individuazione di quelle "aree ecologiche" sulla base delle quali si è sviluppata l'esperienza della pianificazione comprensoriale (IRES, 1967). Oppure, per riferirci ad un'epoca più recente, si possono citare le analisi svolte ancora dall'IRES (1995), che hanno condotto all'individuazione di un complesso di ambiti subregionali, raggruppabili in tre fondamentali macroaree (i "tre Piemonti"); o lo studio condotto negli stessi anni nel quadro del programma ITATEN (1995), che porta al riconoscimento di 4 fondamentali "ambienti insediativi" nel territorio piemontese.

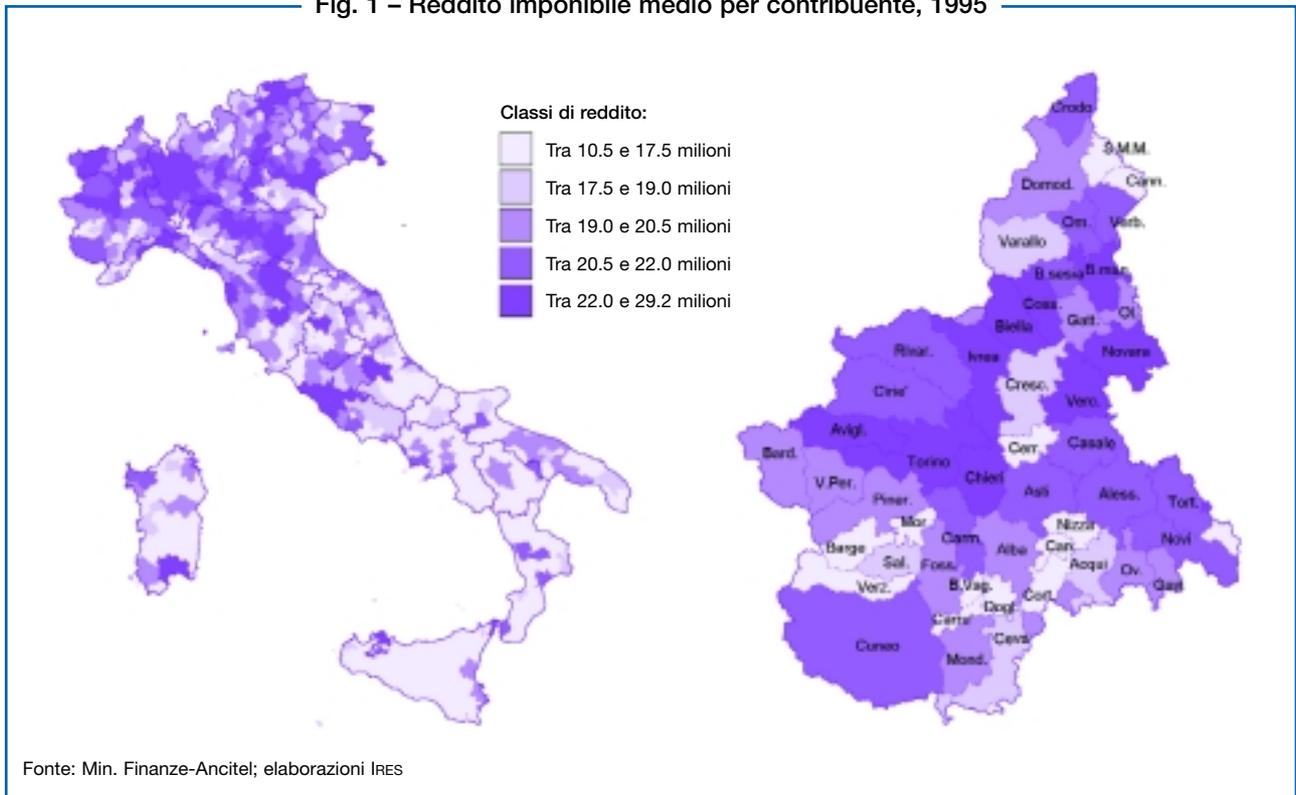
Le analisi che qui si presentano, tuttavia, pur tenendo conto dei lavori ora richiamati, non si propongono di procedere ad una verifica globale dell'attualità (o inattualità) delle rappresentazioni costruite in precedenza, né, tanto meno, di pervenire ad una nuova e più aggiornata rappresentazione della medesima natura di quelle prima citate. A quei fini, infatti, occorrerebbe poter disporre di un quadro organico di informazioni recenti, un quadro che potrà essere utilizzabile solo quando saranno resi noti i risultati del prossimo censimento della popolazione e delle attività economiche. In questo momento, è preferibile svolgere solo un'attività analitica ed interpretativa di portata più limitata, che consiste nell'uso delle fonti disponibili per compiere approfondimenti parziali, rivolgendo l'attenzione ad alcuni fenomeni di particolare rilievo, per evidenziare soprattutto la presenza di elementi che facciano supporre l'esistenza di trend innovativi rispetto a quelli già osservati nel passato. Da un'analisi di questo tipo, dunque, ci si può attendere principalmente il riconoscimento di una pluralità di figure territoriali specifiche (vale a dire, connesse con la considerazione di particolari gruppi di variabili): esse possono indubbiamente dare lo spunto per riflessioni sui fattori causali che le producono, ma non si prestano – almeno per il momento – alla definizione di ipotesi "forti" sull'assetto spaziale del Piemonte e sulle sue tendenze evolutive.

DIRETTRICI DI SVILUPPO E ZONE MARGINALI

Iniziando l'analisi delle informazioni disponibili, nella prospettiva prima indicata, si può innanzitutto focalizzare l'attenzione su un complesso di indicatori che tendono a sottolineare **gli squilibri esistenti tra le aree che hanno raggiunto una condizione di maggiore sviluppo e benessere, e quelle che presentano tratti di marginalità socio-economica**. È questo il caso, ad esempio, degli indicatori relativi al reddito (reddito disponibile per abitante, 1994; reddito imponibile medio per contribuente, 1995; percentuale di contribuenti con imponibile superiore ai 40 milioni, 1995; aliquota media IRPEF, 1995), ma anche di indicatori del livello di istruzione (laureati su popolazione con oltre 24 anni, 1991; laureati o diplomati su popolazione con oltre 19 anni, 1991). Come si può constatare, si tratta di indicatori di carattere "statico", che descrivono la differenziazione del territorio regionale con riguardo alla prima metà degli anni '90, ma che, in sostanza, raffigurano un'articolazione che si è venuta sedimentando attraverso processi di lunga durata e che, proprio per questo motivo, non appare presumibilmente destinata ad essere radicalmente trasformata in breve tempo.

La distribuzione spaziale, nei sistemi del lavoro piemontesi, degli indicatori ora accennati dà luogo ad **una struttura geografica che evidenzia la presenza di alcune direttrici fondamentali di sviluppo e di aree**

Fig. 1 – Reddito imponibile medio per contribuente, 1995



interstiziali. In tale struttura, i sistemi situati lungo quelle direttrici manifestano caratteri maggiormente positivi, mentre quelli che si collocano negli interstizi presentano caratteri meno positivi: nelle prime, ad esempio, i redditi sono mediamente più elevati, sono maggiormente rappresentate le fasce sociali a reddito alto, è maggiore la quota di soggetti in possesso di titoli di studio universitari e così via.

Come si può ricavare, ad esempio, dalla figura 1, relativa al reddito imponibile medio per contribuente, le direttrici che si riconoscono più agevolmente sono quella che da Torino va verso il Frejus, attraversando la valle di Susa; quella posta lungo l'asse stradale e ferroviario per Piacenza, quelle che dal capoluogo vanno in direzione di Milano e di Ivrea. Sia pure con minore evidenza, si può osservare anche una direttrice che da Torino va verso Sud, attraversando la parte pianeggiante della provincia di Cuneo, nonché una direttrice da Novara verso il Verbanco. Valori positivi sono presenti anche a Biella e nel biellese, delineando così un arco pedemontano che dal canavese giunge ai confini con la Lombardia.

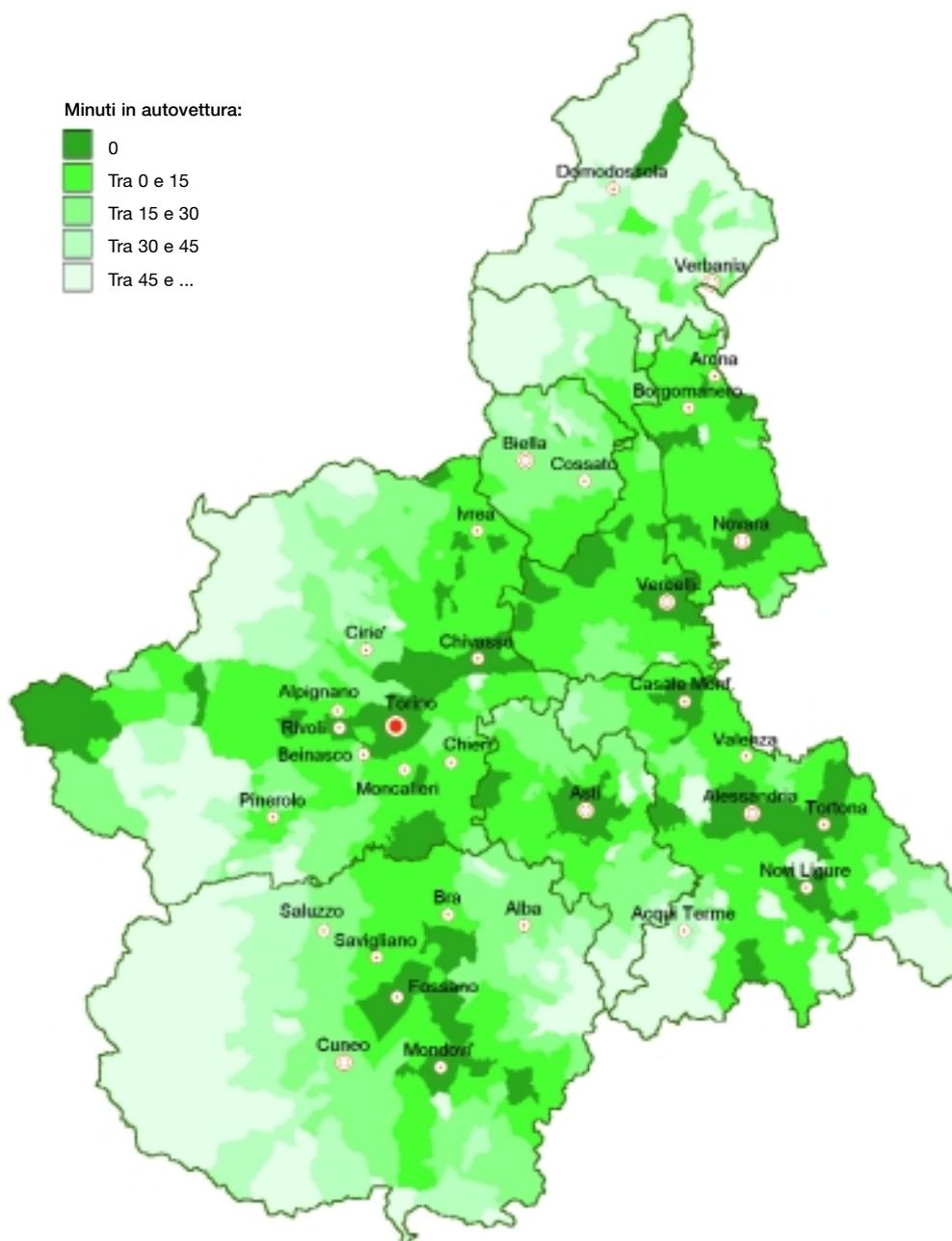
Le zone che mettono in luce fenomeni negativi (o, comunque, meno positivi) corrispondono a parte dell'area montana del cuneese³, al sistema di V. Perosa, a quelli di Carrù e Benevagienna, a parte della Langa, a gran parte della zona appenninica e preappenninica, al Monferrato, al distretto di Crescentino, all'ossolano e soprattutto alle valli Vigizzo e Cannobina.

Queste stesse aree, del resto, risultano (almeno in parte) evidenziate negativamente anche da indicatori relativi alla distribuzione spaziale di servizi sanitari (ad esempio, in molte di esse risultano assenti istituti di cura pubblici o privati), come pure da indicatori relativi alla concentrazione di studenti di scuola media superiore (calcolata in percentuale sulla popolazione).

Trattandosi, come già osservato, di indicatori statici, l'articolazione spaziale che essi descrivono non consente di distinguere tra zone di benessere consolidato, ma con dinamiche socioeconomiche tendenti alla stagnazione, e zone "emergenti". Tenendo conto di ciò, dunque, non vi è da stupirsi, ad esempio, se – con riguardo allo schema

³ Si tratta essenzialmente dei distretti di Barge, Moretta e Verzuolo; occorre aggiungere comunque che, probabilmente, la grande estensione del distretto di Cuneo (che comprende tanto il capoluogo, quanto numerose valli del cuneese) tende a nascondere la presenza di altre zone con indicatori meno favorevoli.

Fig. 2 – Tempo di accesso al più vicino casello autostradale



Fonte: Regione Piemonte, Indagine sulla qualità della vita nei comuni piemontesi (1999); elaborazioni IRES

prima richiamato dei “tre Piemonti” – compaiano a far parte delle direttrici che mostrano caratteri positivi sistemi locali appartenenti a ciascuna delle tre macroaree regionali, nonostante esse siano state costruite prendendo in considerazione il differente grado di dinamismo che le contraddistingue.

Piuttosto, si può notare che **la struttura geografica desumibile dagli indicatori ora considerati si sovrappone, almeno in larga parte, a quella definita dalla considerazione dell'accessibilità delle diverse parti del territorio regionale e, soprattutto, di quella relativa alla viabilità che consente una connessione a scala interregionale ed internazionale**⁴. A questo proposito, si osservi, in particolare, la fig. 2, relativa ai tempi di accesso di ciascun comune piemontese al più vicino casello autostradale. In sostanza, è facile constatare come le zone appartenenti alle direttrici di maggiore sviluppo siano anche le più accessibili (con parziale eccezione per il biellese, che non presenta un'accessibilità particolarmente favorevole). All'inverso, è evidente come le zone interstiziali, con caratteri meno favorevoli, appaiano anche come gli ambiti territoriali meno connessi alla rete autostradale (con l'eccezione del distretto di Crescentino, che è attraversato dall'autostrada Torino-Milano). La considerazione che si può ricavare da quanto ora osservato è che, quali che siano le ragioni specifiche della condizione di sviluppo in cui si trovano le diverse parti del territorio regionale, il fatto di poter disporre di agevoli collegamenti con la rete della viabilità di livello superiore (come pure con quelle ferroviarie di analogo livello) rappresenta un prerequisito indispensabile, anche se non sempre sufficiente a garantire, nel lungo periodo, il dinamismo dei modelli di sviluppo locali.

Sempre a riguardo degli indicatori prima ricordati (e, in particolare, di quelli riferiti al reddito), si può constatare che la tendenza a definire una struttura spaziale “per direttrici ed aree interstiziali” appare tipica non solo del Piemonte, ma anche del resto dell'Italia centro-settentrionale. Alcune delle direttrici piemontesi sopra ricordate, infatti, rappresentano, per così dire, un segmento di direttrici di più ampia scala: è questo il caso dell'asse Torino-Piacenza, che si prolunga a Sud-Est in direzione di Bologna, o dell'asse Torino-Milano, che si prolunga verso Est in direzione di Venezia. Al di fuori del Piemonte, sono poi visibili strutture assiali di analoga natura tra Bologna e Firenze, lungo la costiera ligure e tirrenica, lungo le comunicazioni stradali per il Brennero.

Al tempo stesso, anche per quanto concerne il territorio di altre regioni, si può constatare che le zone “deboli” del Centro-Nord italiano coincidono essenzialmente con aree a minore accessibilità: questo vale, ad esempio, per i tratti della fascia appenninica non attraversati da importanti assi di comunicazione, oppure per alcune aree situate nella parte meridionale della regione veneta.

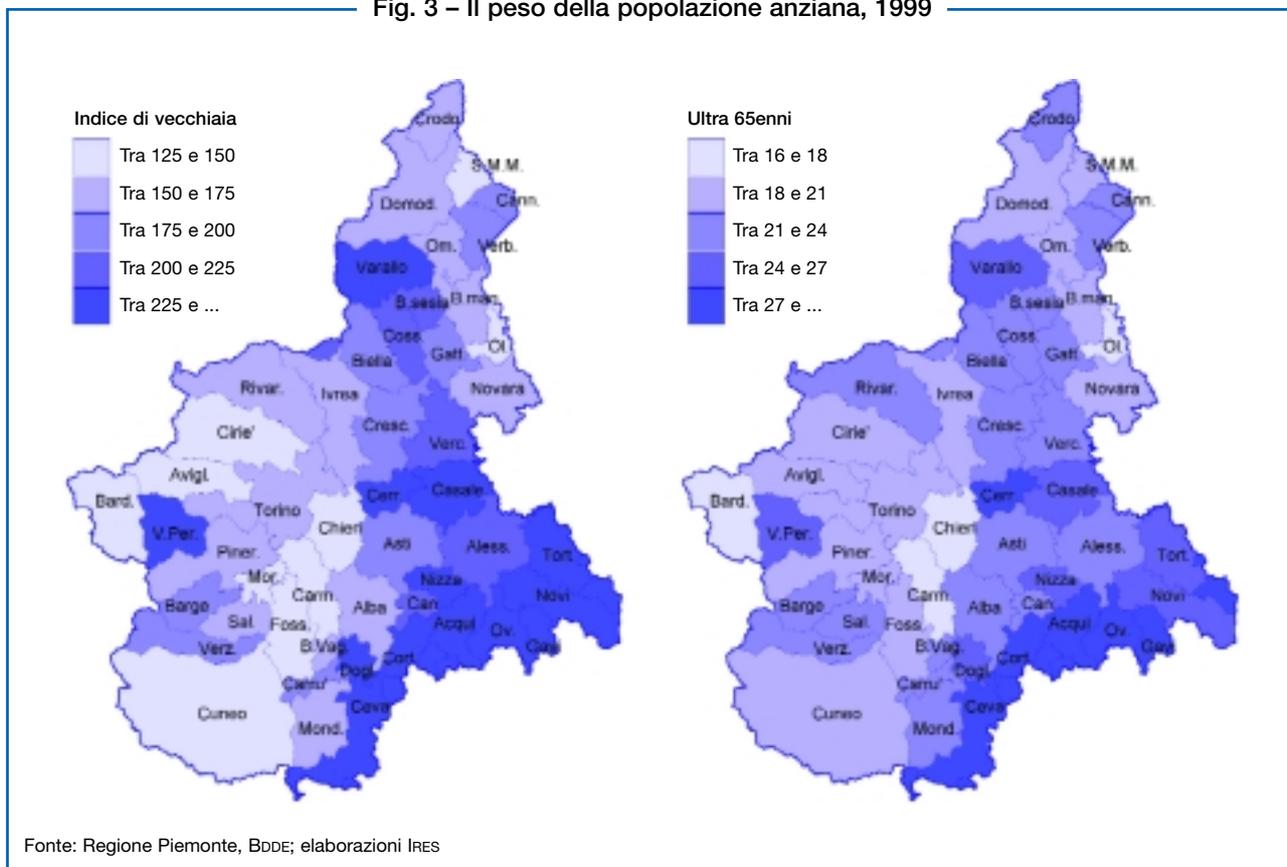
STRUTTURE DEMOGRAFICHE E FIGURE TERRITORIALI

Oltre a quelli ora considerati, vi è un altro importante insieme di variabili che, in qualche misura, possono essere interpretate come indicative di processi di lungo periodo, difficilmente reversibili nel giro di pochi anni. Vogliamo qui alludere ad alcune variabili demografiche, con particolare riferimento a quelle relative alla composizione della popolazione in base alle classi di età. La distribuzione spaziale di tali indicatori, d'altra parte, evoca delle figure territoriali alquanto diverse da quelle considerate nel paragrafo precedente. Molti di essi, infatti, evidenziano una caratterizzazione delle diverse parti della regione nella quale appare una netta diversificazione tra il Piemonte Sud-Orientale, il cuneese (cui, talora, si aggiunge la parte meridionale della provincia di Torino) e il Piemonte centro-settentrionale.

Così, ad esempio, il peso statistico della popolazione anziana al 1999 – misurato dalla percentuale dei soggetti con 65 anni o più, oppure rapportato a quello della popolazione più giovane, per mezzo dell'indice di vecchiaia – evidenzia **il forte invecchiamento dell'area alessandrina e vercellese, oltre che di quasi tutta la fascia preappenninica ed appenninica, del Monferrato, della valle Chisone, dell'alta valle Sesia** (si veda la fig. 3).

⁴ Si può ancora osservare che le aree a più forte accessibilità corrispondono, grosso modo, anche a quelle in cui è più elevata la densità della popolazione residente.

Fig. 3 – Il peso della popolazione anziana, 1999



Se si considera, poi, il ricambio della popolazione in età di lavoro – misurata in base al rapporto tra popolazione compresa tra 15 e 24 anni e quella tra 55 e 64 anni – risulta ancora visibile la caratterizzazione del Piemonte Sud-Orientale come area a basso ricambio; in tal caso, però, valori analogamente bassi sono presenti anche nell’arco ad elevata industrializzazione situato tra l’area metropolitana di Torino, l’eporediese, il biellese. Considerazioni fondamentali simili possono essere ricavate, altresì, dall’analisi della distribuzione spaziale dei valori dell’indicatore che evidenzia il peso dei soggetti compresi tra 18 e 39 anni (i “lavoratori giovani”) e il complesso della popolazione.

L’analisi del carico sociale – vale a dire il rapporto tra la popolazione 0-14 anni, sommata a quella oltre i 64 e la popolazione in età di lavoro – mette in luce i valori particolarmente elevati di tale carico in tutta la fascia meridionale ed orientale del Piemonte, oltre che nel Monferrato e in alcune zone alpine.

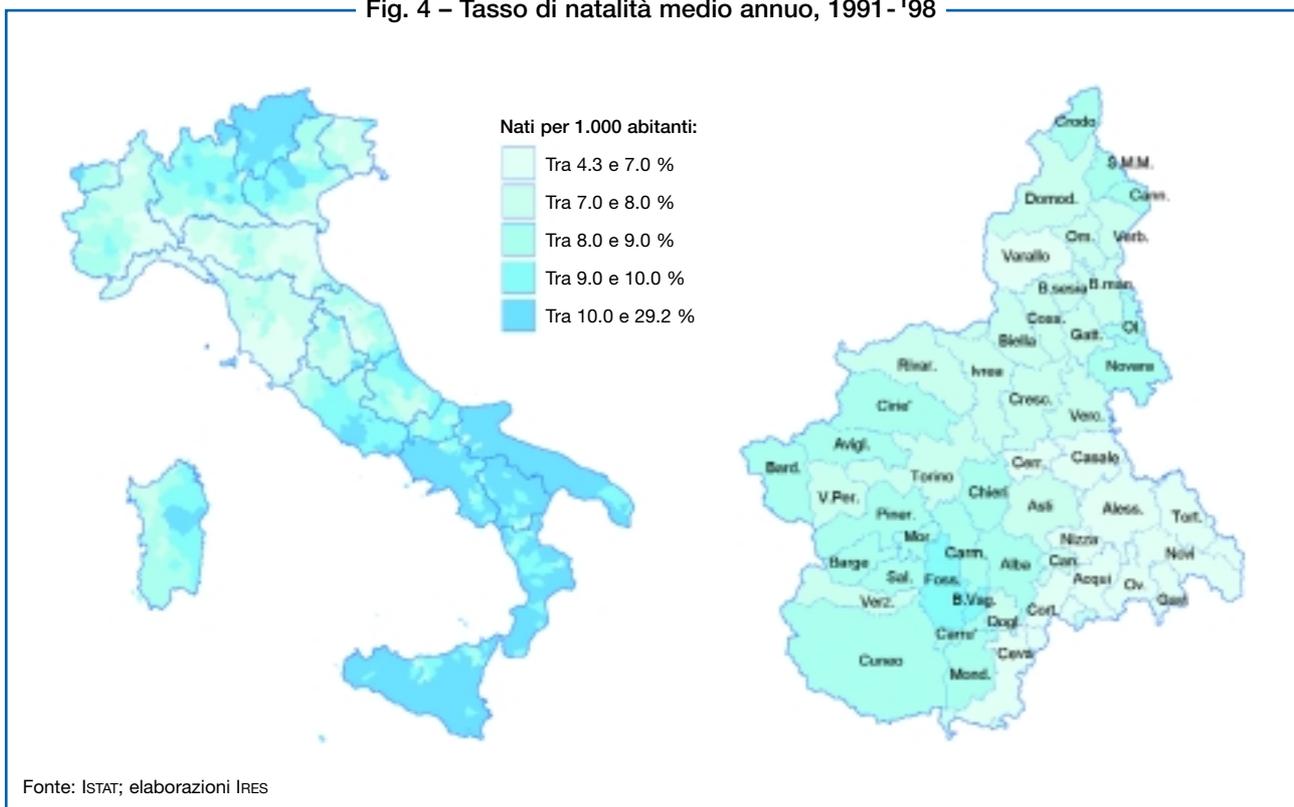
Si può osservare che, almeno in parte, la figura spaziale descritta da questo indicatore si sovrappone a quella delle aree marginali, precedentemente descritte. Questo fenomeno non deve apparire sorprendente: la marginalità economica e la minore accessibilità di queste zone contribuiscono a rendere meno attrattiva la residenza in esse per la popolazione in età di lavoro.

Il ristagno dell’area Sud-Orientale della regione (oltre che del Monferrato e dell’alta val Sesia) è messo in risalto anche dalla considerazione dei tassi di natalità (al 1999), che risultano particolarmente bassi. Questo stesso ambito subregionale (oltre ai distretti di V. Perosa, Cossato, Borgosesia e Verbania), inoltre, ha percentuali molto ridotte di popolazione con età inferiore ai 14 anni (nel 1991). Viceversa, in tale area (oltre che in alcune delle valli alpine prive di comunicazioni con l’altro versante) sono comprensibilmente molto elevati i tassi di mortalità. Per contro, l’area cuneese (con l’eccezione del cevano e dei distretti di Carrù e Dogliani) presenta una quota di popolazione infantile ed adolescenziale nettamente più elevata.

L'area torinese e il Piemonte Nord-Orientale presentano situazioni più variegata e, tendenzialmente, intermedie tra quelle del Piemonte Sud-Orientale e quelle del cuneese.

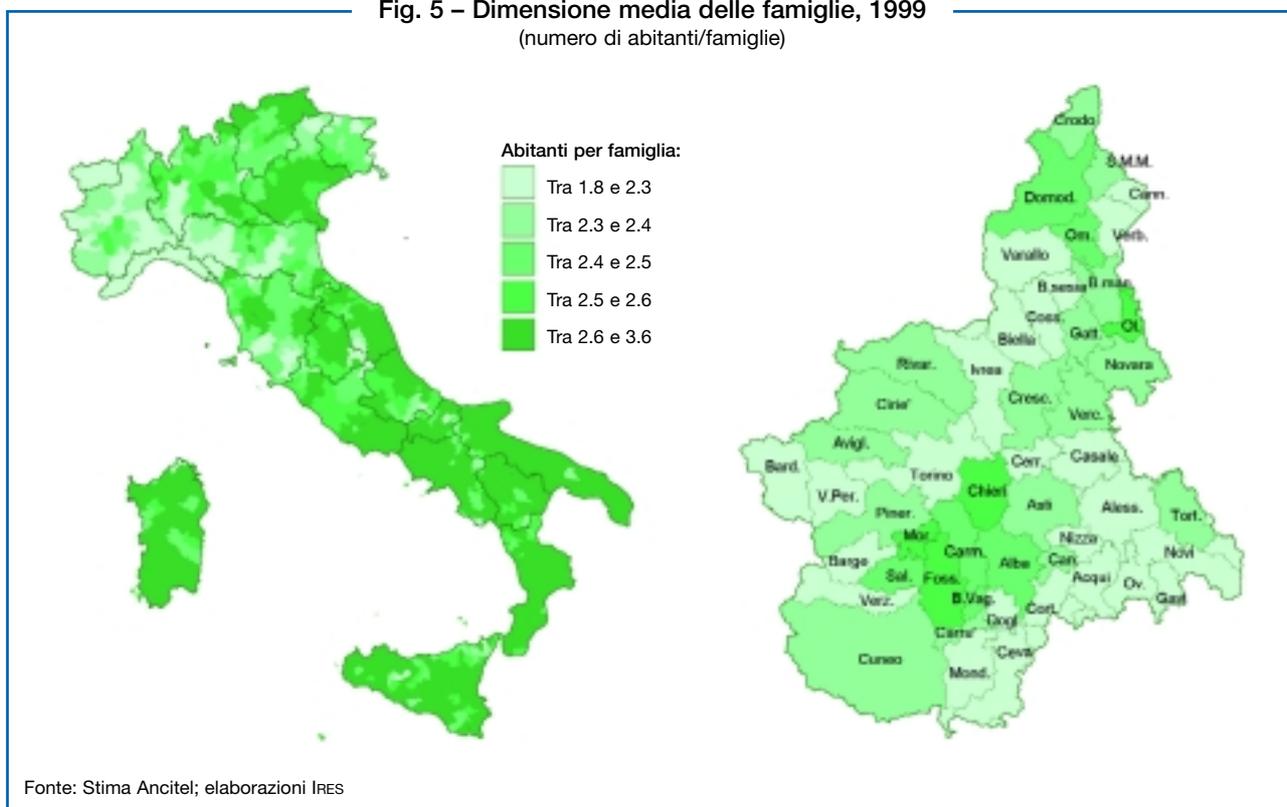
Altri indicatori, poi, permettono di mettere a fuoco meglio la più accentuata vivacità demografica di alcune aree. In particolare, **il tasso di natalità evidenzia valori comparativamente più alti nei distretti di Fossano e Benevagienna e anche la dimensione delle famiglie al 1991 e al 1999 mostra valori mediamente più elevati nel fossanese e nel chierese – oltre che nel distretto di Oleggio** (fig. 4 e 5).

Fig. 4 – Tasso di natalità medio annuo, 1991 - '98



Come si è detto in precedenza, in buona parte questi indicatori si riferiscono a fenomeni di lungo periodo. Alcuni di essi infatti – come la bassa natalità – riflettono addirittura trend che risalgono ad epoche precedenti il decollo industriale della regione (vedi l'analisi sulle prospettive demografiche di M. C. Migliore, su questa Relazione); altri, invece, possono essere considerati come l'effetto del minore dinamismo economico delle aree marginali e dei processi di rarefazione che le hanno caratterizzate in corrispondenza dell'epoca di maggior sviluppo dei principali poli industriali del Piemonte. In alcuni casi, poi, come nella fascia appenninica, queste due tipologie di fattori sono compresenti, venendo a costituire un forte elemento di caratterizzazione dell'area. D'altra parte, osservando gli stessi fenomeni ad una scala più ampia, si può constatare che le figure territoriali ora evidenziate spesso si inseriscono in strutture presenti anche in altre parti dell'Italia settentrionale. In particolare, molte caratteristiche tipiche del Piemonte Sud-Orientale sono analoghe a quelle riscontrabili nelle aree confinanti a Sud (la Liguria) e ad Est (la provincia di Pavia, l'Appennino emiliano): questo vale, ad esempio, per i bassi tassi di natalità, per gli elevati tassi di mortalità, per la ridotta dimensione media dei nuclei familiari. Per contro la migliore dinamica naturale del cuneese è analoga a quella visibile in diverse aree del Nord-Est, anche se resta, complessivamente, inferiore a quella che si riscontra nelle zone con trend demografici più positivi (come, ad esempio, il Trentino-Alto Adige).

Fig. 5 – Dimensione media delle famiglie, 1999
(numero di abitanti/famiglie)



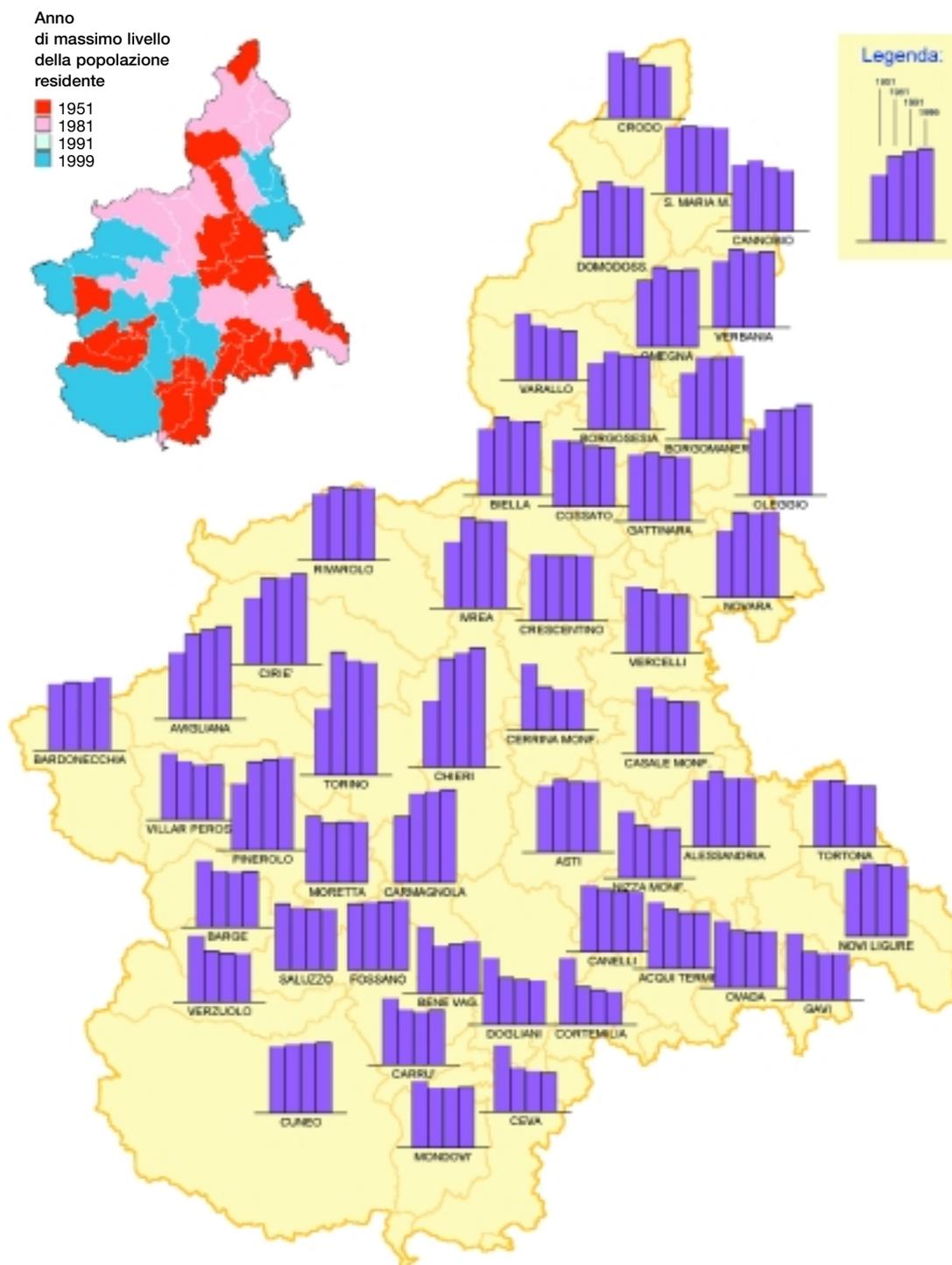
LE TENDENZE DEI PROCESSI DI URBANIZZAZIONE

Ancora diversa è la geografia che si ricava dall'osservazione di variabili dinamiche, ovvero di dati relativi alle variazioni della popolazione e all'incidenza in essa della componente naturale e di quella migratoria.

A tale riguardo, un primo ordine di riflessioni può essere sollecitato dalla analisi delle variazioni di popolazione, considerata in un periodo di tempo abbastanza ampio. In questa prospettiva, la fig. 6 mette in rilievo la dinamica della popolazione di ciascun sistema locale paragonando l'entità complessiva della popolazione al 1951, 1981, 1991, 1999. Come si può constatare, prendendo in esame gli istogrammi relativi a ciascuna delle citate soglie temporali si possono distinguere, sinteticamente, **quattro tipi di situazione**.

- a. Un primo gruppo di sistemi locali evidenzia un **costante declino della popolazione** (anche se, nella maggior parte dei casi, la flessione è particolarmente pronunciata tra il 1951 e il 1981). I sistemi caratterizzati da tale andamento negativo si collocano prevalentemente nella fascia meridionale collinare ed appenninica (come Gavi, Ovada, Acqui, Ceva, Cortemilia), nelle valli alpine, specie in quelle prive di sbocco (es. Crodo, Verzuolo, Barge, Villar Perosa, Varallo), nel Monferrato (Casale, Cerrina, Nizza Monferrato). Ancora una volta, la geografia che qui si manifesta è sostanzialmente analoga a quella rappresentata dalle aree marginali, a bassa accessibilità. Tuttavia, anche sistemi come quelli di Tortona o di Vercelli (che, viceversa, si situano lungo importanti assi di comunicazione) presentano un declino costante della popolazione, sia pure di intensità molto modesta.
- b. All'inverso, un secondo gruppo di sistemi locali presenta una **costante crescita della popolazione**. Essi si collocano nella fascia a corona attorno al sistema incentrato su Torino (come Chieri, Carmagnola, Avigliana, Pinerolo, Ciriè), nel novarese (Novara, Oleggio, Borgomanero), in corrispondenza di importanti centri urbani del cuneese (Alba, Fossano, e, con valori alquanto moderati, la stessa Cuneo), in aree montane di valico e ad elevata accessibilità (Bardonecchia).

Fig. 6 – Dinamica della popolazione residente nei sistemi locali del Piemonte, 1951-1999



Fonte: ISTAT; elaborazioni IRES

- c. Un terzo gruppo di sistemi locali mostra **un incremento, spesso elevato, della popolazione tra il 1951 e il 1981** (vale a dire nel periodo che comprende la fase del boom industriale e si prolunga sino alla fase di riorganizzazione dell'economia in senso postindustriale), **seguito da una sostanziale stagnazione** o da un declino demografico. Appartengono a questo gruppo, essenzialmente, dei sistemi caratterizzati da una struttura spiccatamente industriale, come Torino, Rivarolo, Ivrea, Biella, Verbania, Borgosesia, Asti, Alessandria, Novi, cui si aggiunge qualche sistema con diversi caratteri (Cannobio).
- d. Infine, un quarto insieme di sistemi mostra un trend specularmente opposto al precedente, vale a dire fa riconoscere **un declino demografico nel periodo 1951-1981, seguito da una leggera ripresa** nel periodo successivo. Si tratta di sistemi localizzati nella provincia di Cuneo, in aree che hanno dapprima subito l'attrattività dei principali poli industriali ma che, a partire dagli anni '80 sono contrassegnate da un maggiore dinamismo per fattori endogeni (Benevagienna, Carrù, Mondovì, Moretta).

Nel complesso, le figure spaziali individuate da questi andamenti demografici di periodo medio-lungo sono agevolmente leggibili richiamando le vicende socioeconomiche della regione Piemonte: da una fase di polarizzazione industriale (che ha comportato la rarefazione di numerose zone prive al proprio interno di aree a forte dinamismo economico) si è passati ad una fase che ha visto il consolidarsi di alcune aree non metropolitane (il cuneese) ed ha fatto osservare la diffusione della popolazione dai principali centri urbani (Torino, in particolare) verso aree periurbane.

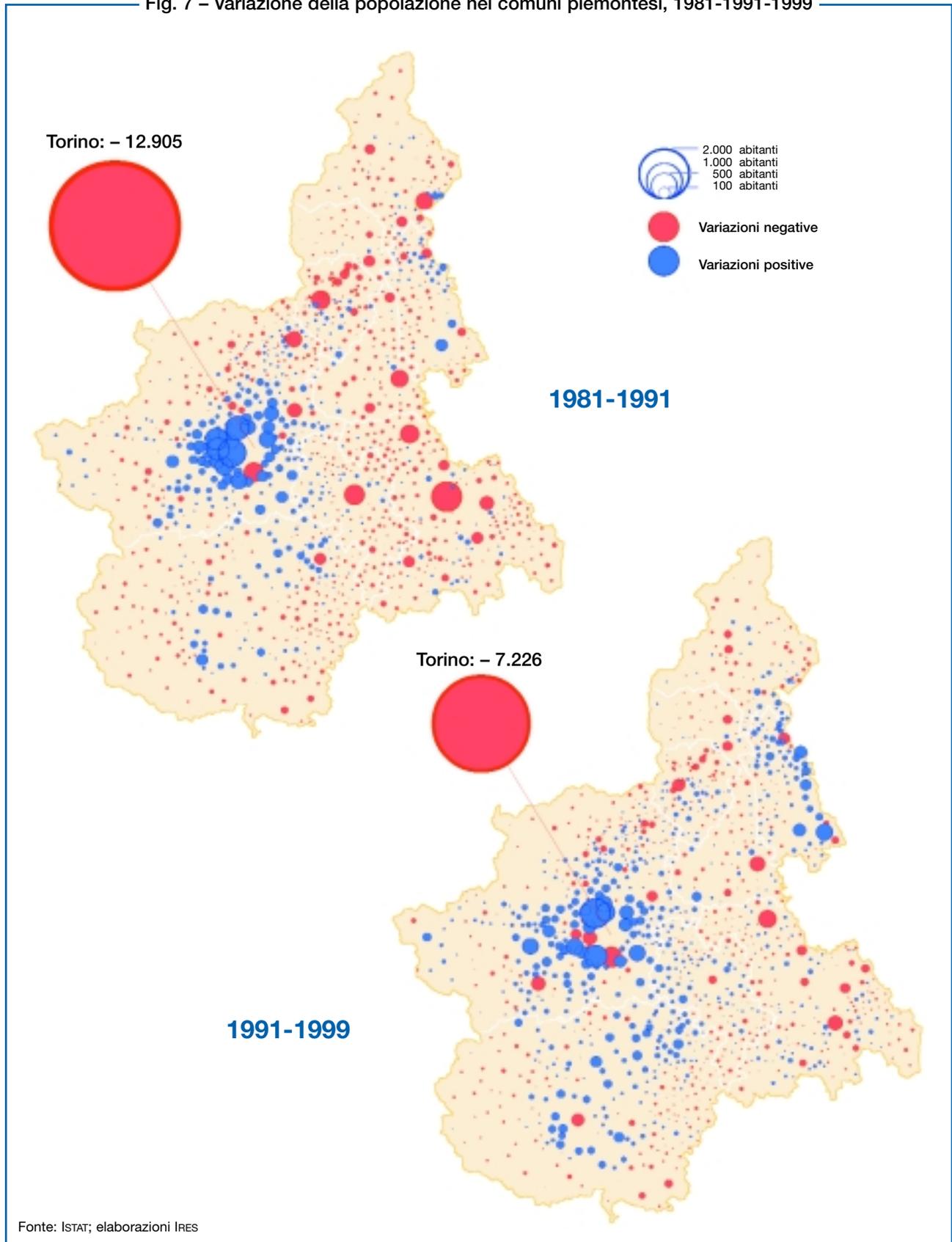
Osservazioni più puntuali possono, poi, essere condotte prendendo in esame solo il periodo più recente e, in particolare, confrontando i saldi naturali, migratori e totali nei due periodi 1981-1991 e 1991-1999. L'analisi dei saldi naturali, condotta alla scala dei sistemi locali, evidenzia come nessuna parte del territorio regionale presenti, negli anni '90, un incremento positivo e come, fra tutti i sistemi, quello a dinamica meno negativa sia quello di Chieri, seguito da Torino, Carmagnola, Fossano, Bardonecchia, Oleggio. Approfondendo l'analisi al livello comunale si può constatare come, in realtà, nel corso degli anni '90 si manifesti in alcuni comuni la presenza di saldi positivi. Tuttavia, i comuni che presentano tale carattere sono quasi esclusivamente situati in una fascia periurbana circostante il capoluogo regionale, oltre che in numero limitato di zone della provincia di Cuneo. Inoltre, negli anni '90, la presenza di saldi attivi si riduce leggermente rispetto agli anni '80, mentre si aggrava il bilancio negativo dei centri maggiori. Torino, ad esempio, ha perso negli anni '80 poco più di 2.000 abitanti all'anno per effetto dei saldi naturali, mentre ha perso oltre 2.700 abitanti negli anni '90.

L'analisi dei saldi migratori, per contro, svolta alla scala dei sistemi locali del lavoro mette in rilievo come, nell'ultimo decennio, le aree a che perdono popolazione coincidano sostanzialmente con il sistema torinese, oltre che con due zone poste all'estremo settentrionale della regione (Crodo e Cannobio). Per contro, quelli con incrementi maggiormente positivi si pongono, essenzialmente, a corona attorno al capoluogo, nel novarese, in una fascia a Sud di Asti ed Alessandria.

Questa situazione si configura, nel complesso, come più positiva rispetto a quella degli anni '80. Infatti, approfondendo l'analisi al livello comunale, si constata come, nell'area metropolitana di Torino, negli anni '80, i saldi negativi fossero presenti essenzialmente nel capoluogo, in alcuni comuni della prima cintura meridionale, ed in alcuni subpoli in crisi industriale. Nel resto della regione, saldi negativi erano visibili in centri della fascia industriale del Piemonte settentrionale, in città come Asti ed Alessandria, o in aree marginali. Maggiormente positivo era, invece, il bilancio del resto dei comuni dell'area metropolitana di Torino, della città di Novara e di numerosi centri del cuneese.

Negli anni '90, si riduce, complessivamente, il numero dei comuni con bilancio negativo. A Torino città la perdita dovuta ai processi migratori si dimezza, mentre aumenta il numero dei comuni della prima cintura con saldo negativo, specie nel settore occidentale. Nel contempo, il saldo migratorio di importanti centri, come Asti, Alessandria, Alba torna ad essere positivo. Inoltre si accentuano i valori positivi in ampi settori del cuneese e nel novarese.

Fig. 7 – Variazione della popolazione nei comuni piemontesi, 1981-1991-1999



Per effetto combinato di questi due fenomeni, si evidenzia una diversa distribuzione dei saldi totali (si veda la fig. 7). Negli anni '80, i saldi positivi erano essenzialmente limitati all'area metropolitana torinese (escluso il capoluogo e la città di Moncalieri), al cuneese, all'albese, a Novara e a pochi centri del novarese. Negli anni '90, per contro, l'area periurbana nella provincia di Torino, con bilanci positivi, si amplia soprattutto in direzione Nord e Sud-Est. In questa direzione, **il chierese sembra far da cerniera tra l'area metropolitana stessa ed un'area a dinamica positiva che attraversa la zona di Alba e Fossano, in direzione del cuneese** (dove, tuttavia, il capoluogo ha saldi negativi). Inoltre, si rende evidente **la crescita di tutta la parte della provincia di Novara confinante con la Lombardia**. Nel Piemonte orientale continuano a prevalere le variazioni di segno negativo: esse, tuttavia, dipendono quasi esclusivamente dai saldi naturali, che, come si è visto, continuano a presentare valori fortemente negativi.

DIFFUSIONE INSEDIATIVA E CRESCITA PERIURBANA

Dai dati sin qui illustrati, si delinea con chiarezza la presenza di processi di diffusione degli insediamenti, processi che hanno la loro manifestazione più evidente soprattutto nelle aree circostanti il polo torinese, ma anche (per quanto risulta dalla crescita dell'area novarese) in quelle che gravitano sul polo milanese.

Come è noto, **questo processo diffusivo si è messo in moto nella fase di crisi dell'industrializzazione fordista, a partire dalla seconda metà degli anni '70, quando i comuni centrali delle aree a maggiore sviluppo industriale hanno iniziato a perdere popolazione, mentre è proseguita la crescita delle fasce esterne, attuando una redistribuzione complessiva degli insediamenti che va a vantaggio delle zone suburbane.**

Dunque, questo modello di crescita che – per usare un termine comune soprattutto nella letteratura di lingua francese – può essere definita “periurbana” si è manifestato con forza anche nel corso degli anni '90, nel contesto piemontese ma anche – come vedremo tra poco – nel resto delle aree metropolitane italiane, specie nel Centro-Nord. Tuttavia, gli ultimi anni del XX secolo sembrano fare riconoscere altresì alcuni elementi di novità.

Il calo della popolazione torinese si smorza

Cominciamo a prendere in esame la situazione dell'area metropolitana torinese. Il comune di Torino, che negli anni '80 aveva subito una perdita di oltre 150.000 abitanti, ne perde quasi 60.000 dal 1991 al 1999. Considerando, tuttavia, le variazioni percentuali medie annue nei periodi sopra indicati, si può vedere che il tasso di declino demografico diminuisce considerevolmente negli anni '90 (tab. 1); se, poi, si prende in esame solo il periodo più recente (1995-1999) si può verificare che il ritmo della perdita di popolazione è pari ad 1/3 rispetto a quello degli anni '80.

La crescita demografica della corona torinese prosegue soprattutto nella fascia più esterna

In pari tempo, le corone circostanti al comune capoluogo vedono proseguire l'espansione demografica che le ha caratterizzate ininterrottamente sin dall'epoca del boom economico degli anni '50 e '60. Ad ogni modo, per dettagliare meglio la dinamica demografica recente delle corone esterne al capoluogo piemontese, è opportuno considerare distintamente l'andamento delle due cinture metropolitane e dei comuni contermini (che, in qualche misura, possono essere considerati una terza cintura). Negli anni '80, tutte le cinture avevano avuto variazioni positive, ma la fascia più esterna aveva manifestato ritmi più sostenuti rispetto a quelle più interne. Nel corso degli anni '90 il fenomeno si accentua: la crescita della fascia esterna prosegue, complessivamente, a ritmi più elevati, mentre quella delle cinture interne perde di intensità. Va detto, tuttavia, che negli anni 1995-1999 anche la fascia dei comuni contermini sembra in fase di rallentamento.

Per effetto di questi fenomeni, la redistribuzione della popolazione metropolitana nelle diverse fasce – nel corso degli ultimi 20 anni – è quella evidenziata dalla tabella 1.

Tab. 1 – Dinamica della popolazione nell'area metropolitana torinese

Cinture di Torino:	Migliaia di abitanti			Var. % medie annue		Distribuz. %		
	1981	1991	1999	1981-'91	1991-'99	1981	1991	1999
Torino	1.117	963	904	-1,48	-0,78	56,7	51,6	49,1
Prima cintura	495	526	544	0,62	0,41	25,1	28,2	29,6
Seconda cintura	232	242	249	0,44	0,32	11,8	13,0	13,5
Comuni contermini	125	134	143	0,75	0,80	6,3	7,2	7,8
Totale	1.969	1.865	1.839	-0,54	-0,18	100,0	100,0	100,0

Fonte: ISTAT

Come si può constatare, alla fine del decennio la popolazione del comune centrale non giunge più nemmeno al 50% del totale dell'area metropolitana: in sostanza, **gli abitanti delle diverse corone, considerati nel loro complesso, configurano una "città esterna" ormai più popolosa di quella "interna"**.

Al di là di tale osservazione, si possono commentare i dati relativi al sistema torinese mettendo in luce come **i fenomeni più interessanti – intervenuti negli anni '90 – siano, da un lato, il rallentamento della perdita del comune centrale e, dall'altro lato, il rallentamento della crescita delle cinture esterne**. Il primo processo può essere attribuito alla presenza consistente di flussi migratori verso Torino che, pur non essendo sufficienti a controbilanciare i flussi in senso opposto (e, soprattutto, il saldo naturale negativo), tendono a smorzare l'intensità del declino urbano. Il secondo processo dipende da due fattori. Da un lato, si assiste al declino demografico di alcuni comuni della fascia industriale adiacente a Torino, il cui peso è tale da attenuare la crescita delle fasce esterne al comune centrale. Dall'altro lato, è anche vero che le tendenze alla diffusione urbana hanno ormai raggiunto una ampiezza spaziale tale da superare gli stessi confini delle tre cinture, per dirigersi verso aree ancora più esterne, appartenenti non solo al resto della provincia di Torino, ma anche ad altre province piemontesi, come Asti e Cuneo.

Come si accennava in precedenza, i processi di espansione periurbana sono tipici non solo di Torino, ma anche di altre aree metropolitane italiane. Per constatare gli elementi di analogia e quelli di differenziazione tra i vari casi si può osservare la fig. 8, in cui sono rappresentati gli andamenti della popolazione rispettivamente per i comuni capoluogo e per il totale dei sistemi locali del lavoro cui tali comuni appartengono.

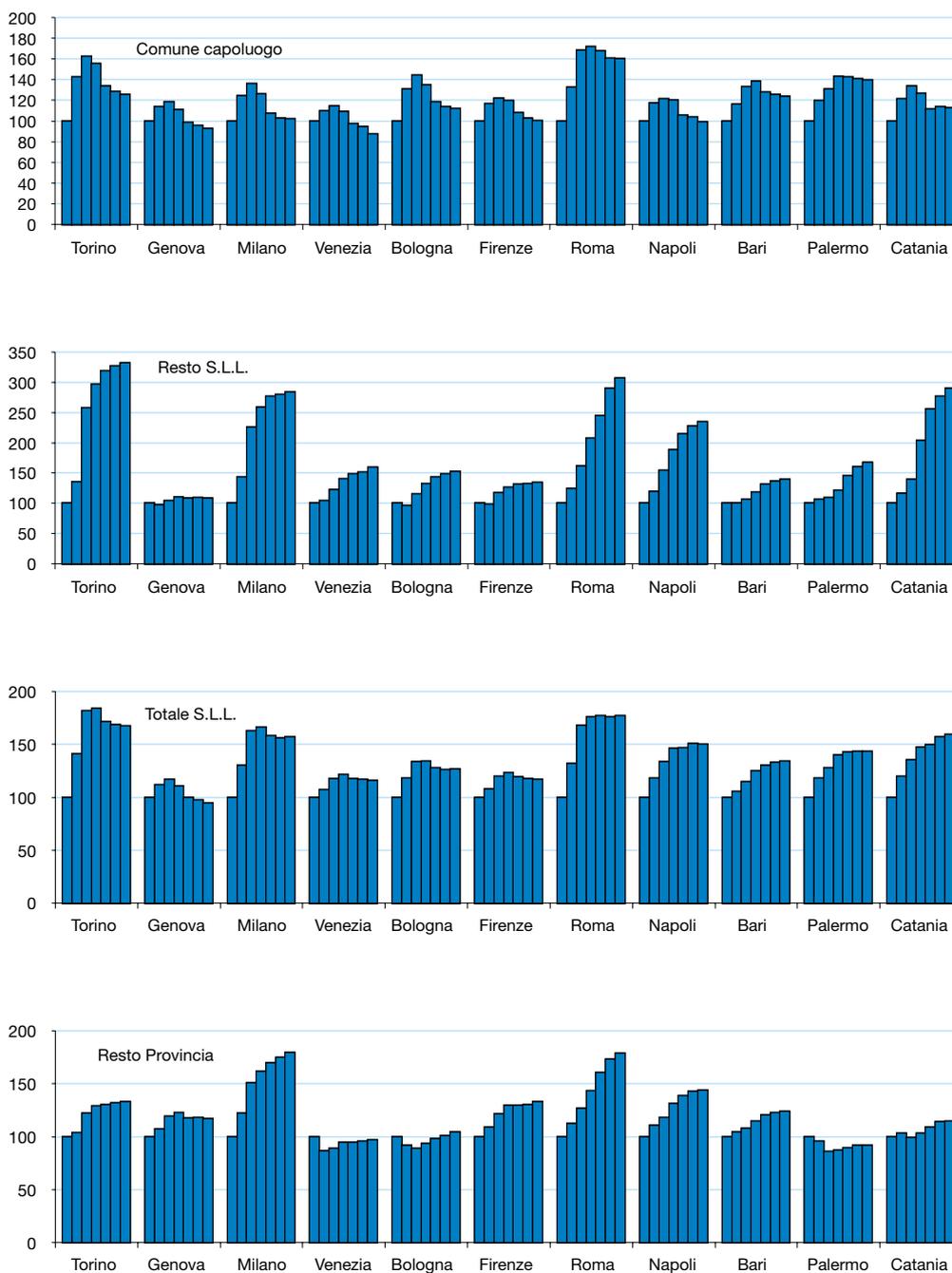
Come si può constatare, nel corso degli anni '80 tutti i comuni centrali delle aree metropolitane italiane avevano fatto registrare una flessione della popolazione, sia pure con tassi di variazione annua alquanto differenti: la dinamica più negativa è quella di Milano (-1,6%), mentre la meno negativa è quella di Palermo, ove la popolazione resta pressoché invariata.

Nel periodo 1991-1999 si osservano ancora variazioni negative in tutti i comuni, ad eccezione di Catania (+0,2%), ma la perdita di popolazione rallenta ovunque di intensità e si mantiene su valori inferiori all'1% annuo (ad eccezione di Venezia, dove, al contrario, si intensifica ed è pari all'1,4%).

Tra i capoluoghi metropolitani, Torino, negli anni '80, aveva un tasso di variazione negativa dell'1,5%, leggermente inferiore solo a quello di Milano. Nel decennio successivo, questo tasso si riduce allo 0,8%, un valore che, comunque, pone il comune di Torino tra quelli che mantengono una dinamica negativa più accentuata. Se si concentra l'attenzione solo sul periodo più recente (1995-1999), si osserva che la "frenata" del declino demografico a Torino prosegue (-0,5%); anche in questo caso, tuttavia, il calo rimane ancora alquanto elevato se lo si considera nel quadro nazionale. In questi anni, peraltro, si assiste ad una certa divergenza degli andamenti delle città metropolitane italiane: in alcune di esse (come Milano e Roma), il declino sembra essersi quasi completamente arrestato, mentre in altre, come Venezia, Napoli, Genova, ha aumentato leggermente la propria intensità.

Fig. 8 – Dinamica della popolazione residente nelle aree metropolitane italiane, 1951-1999

Da sinistra a destra: 1951, 1961, 1971, 1981, 1991, 1995, 1999



Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT

Se consideriamo i sistemi locali del lavoro nella loro totalità, negli anni '80 si davano situazioni differenziate tra le città del Centro-Nord e quelle del Centro-Sud: nelle prime, l'apporto generalmente positivo delle aree esterne non era sufficiente a controbilanciare la perdita del comune centrale e, dunque si registrava una perdita complessiva di popolazione; nelle seconde, viceversa, il bilancio complessivo era leggermente in attivo.

Nel periodo 1991-1999, si riproduce una situazione analoga, ma le perdite dei sistemi del Centro-Nord diventano più contenute. **Se, viceversa, consideriamo unicamente il periodo 1995-1999, la situazione appare più variegata: alcuni sistemi del Nord, come Milano e Bologna, fanno osservare variazioni leggermente positive, mentre alcuni sistemi del Sud, come Napoli e Palermo, vedono variazioni di segno leggermente negativo. Il sistema torinese mantiene valori negativi anche nella fase più recente, ma il tasso medio annuo del declino è ormai molto basso.**

In sostanza, l'andamento demografico dell'area torinese continua ad evidenziare una situazione di declino metropolitano, entro la quale operano i già sottolineati processi di redistribuzione che aumentano il peso dell'area periurbana (sia che si prendano in considerazione i valori delle tre fasce esterne, sia che si faccia riferimento al sistema locale del lavoro). Questa situazione, che si collega indubbiamente ai processi di crisi e di riorganizzazione del sistema economico che hanno caratterizzato gli ultimi 20 anni, fa tuttavia riconoscere segni di rallentamento, dovuti soprattutto ad un andamento meno negativo di Torino. Se tali *trend* dovessero proseguire, ci potremmo trovare di fronte, nei prossimi anni, a segnali di una possibile riurbanizzazione, magari accompagnati da uno spostamento dell'area di declino dal comune di Torino alle cinture più prossime. A paragone con quanto è avvenuto in altre aree metropolitane italiane, si può dire che il caso torinese si colloca – a tale proposito – in una situazione intermedia: esso presenta, infatti, **sintomi di riurbanizzazione** (e più in generale, di attenuazione della crisi demografica dell'area metropolitana) in modo meno evidente di città come Milano, Roma, Bologna, ma manifesta altresì tendenze nettamente meno negative di Genova o Venezia (almeno per quanto attiene alla città centrale).

LE DINAMICHE INSEDIATIVE NEI CENTRI INTERMEDI

Come si è visto, la tendenza ad una crescita diffusa, che vede presenti dinamiche demografiche positive nelle aree esterne ai grandi insediamenti urbani e dinamiche meno positive (o decisamente negative) nei comuni centrali, è un fenomeno di portata generale, nel contesto nazionale o, quanto meno, nell'Italia settentrionale. Tuttavia, ci si può chiedere fino a che punto i processi di diffusione urbana investano anche i centri urbani di minore dimensione. Per rispondere a questo interrogativo, si è operato un approfondimento dell'analisi prendendo in considerazione tutti i comuni piemontesi con popolazione superiore a 25.000 abitanti (ad eccezione di quelli appartenenti alla conurbazione torinese) e ponendo a confronto, per ciascuno di essi, le tendenze demografiche (nel periodo 1951-1999) relative al centro stesso con quelle riguardanti le aree circostanti ad essi, vale a dire le loro “corone”⁵ (fig. 9).

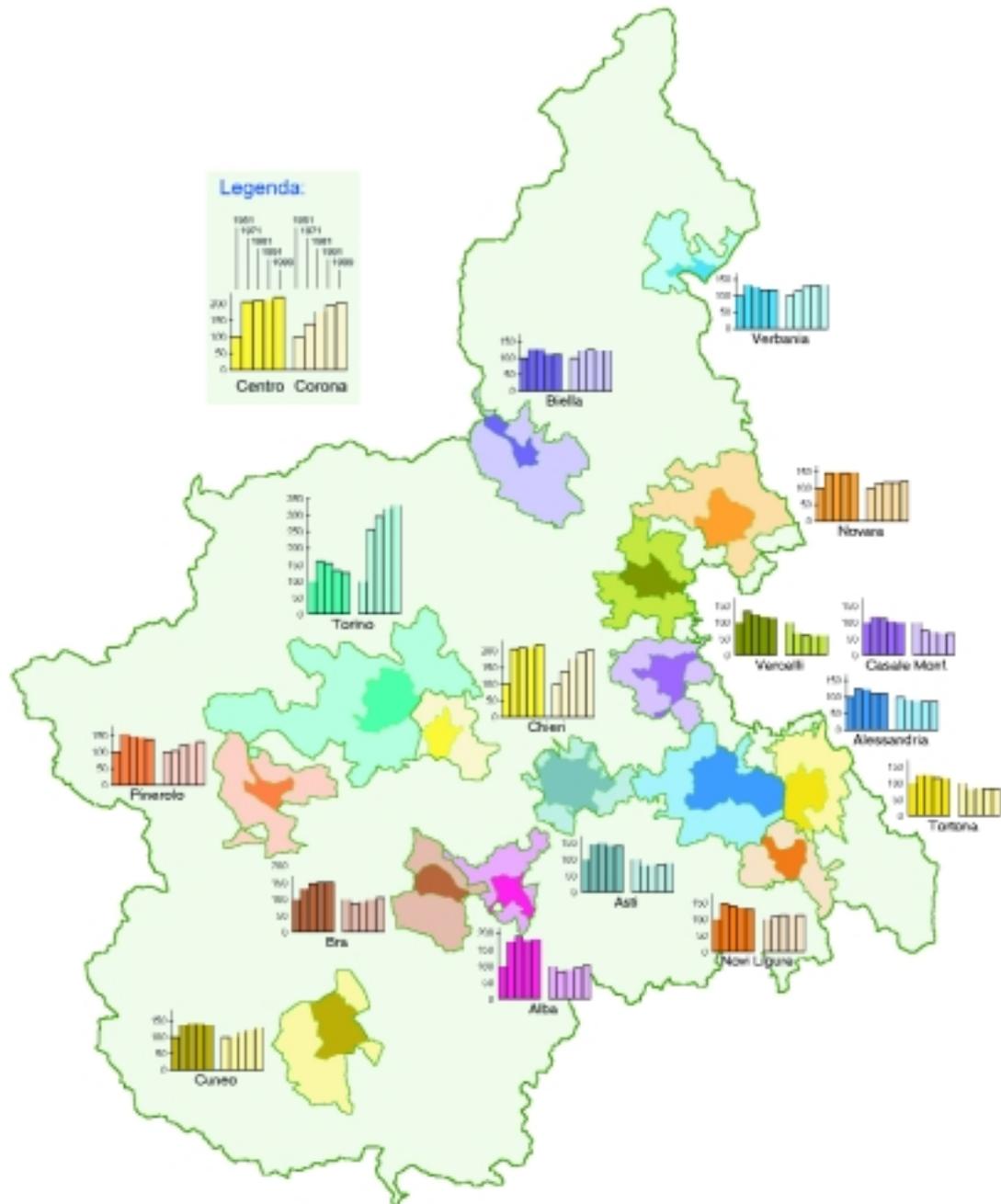
Per quanto concerne tali centri, occorre evidenziare, innanzitutto, che tutti fanno registrare un incremento della popolazione al 1999 rispetto al 1951, fatta eccezione per Casale Monferrato, che nel 1999 ha una popolazione leggermente inferiore a quella del 1951. Sono, comunque, molto differenziati gli incrementi dei singoli centri: la crescita massima è raggiunta da Chieri (che, comunque, risente dell'effetto del decentramento della popolazione torinese), la quale ha fatto riconoscere un incremento di circa il 220% nel periodo considerato. Tra gli altri centri, che possiamo considerare indipendenti dai processi diffusivi originati da Torino, spiccano gli aumenti di popolazione di Alba e Bra.

Un aspetto su cui conviene concentrare l'attenzione è quello che si riferisce all'andamento della popolazione dei centri e delle corone nelle successive soglie temporali considerate (1951, 1971, 1981, 1991, 1999).

Per quanto si riferisce ai comuni centrali, vi è un certo numero di essi che, come Torino, hanno raggiunto il valore massimo nel 1971, per decrescere successivamente. Tra questi vi sono Pinerolo, Biella, Vercelli, Verbania, Alessandria, Casale, Novi Ligure, Tortona.

⁵ Per “corona” si intende l'insieme dei comuni raggiungibili in meno di 15 minuti a partire dal comune centrale.

Fig. 9 – Dinamica della popolazione nelle città piemontesi, 1951-1991-1999



Fonte: ISTAT; elaborazioni IRES

Alcuni altri centri hanno invece visto crescere la popolazione sino al 1981 e il calo si è verificato successivamente: essi sono Cuneo ed Asti.

Alba, dopo avere raggiunto un massimo nel 1981, ha visto declinare fortemente la popolazione nel decennio successivo, ma ha fatto poi registrare una ripresa negli anni '90.

Bra e Chieri hanno fatto registrare un costante aumento di popolazione, mentre Novara ha fatto registrare una sostanziale stabilità della popolazione dal 1971 in poi, con lievi oscillazioni che, comunque, portano ad un incremento negli anni '90.

Per quanto riguarda la dinamica della popolazione nelle corone, gli andamenti sono assai più eterogenei. Come nel caso di Torino, vi è un costante incremento della popolazione a Chieri (ma si tratta di comuni in parte coincidenti con quelli della corona torinese) e così pure – ma con valori nettamente più bassi – a Pinerolo, Verbania, Cuneo.

Vi sono poi dei centri in cui i valori relativi alla corona hanno subito un'oscillazione, ma, comunque, si è mantenuta su valori superiori a quelli del 1951: si tratta di Biella, Novara, Novi Ligure.

Ad Alba e Bra la popolazione è diminuita tra il 1951 e il 1971 e poi ha preso ad aumentare e, in particolare, l'incremento degli anni '90 ha portato ad un valore al 1999 superiore a quello del 1951.

Nei restanti centri, i valori della corona si sono mantenuti costantemente inferiori a quelli del 1951. Tuttavia, tra questi solo Casale ha visto un declino anche negli anni '90; nelle altre città l'andamento della popolazione nel periodo più recente è stato, sia pur leggermente, positivo.

In sostanza, un processo di periurbanizzazione in qualche misura paragonabile a quello dell'area metropolitana torinese (includendo in essa il caso del Chierese) può essere individuato a Pinerolo, Verbania, Cuneo, Biella, Novi Ligure.

A Novara la crescita del centro principale e quella della corona si sono verificate contemporaneamente, nel corso degli anni successivi al 1951, sia pure con qualche oscillazione.

Ad Alba e Bra la crescita del centro principale ha dapprima favorito il declino della cintura; in tempi più recenti (e soprattutto negli anni '90), tuttavia, centro e cintura subiscono entrambe un'evoluzione positiva. In generale, dunque, si tratta di aree in crescita demografica globale.

Anche Asti, Alessandria, Vercelli e Tortona hanno subito nel periodo 1951-1971 una crescita del centro a danno delle rispettive corone; nel periodo più recente i trend di queste due aree si sono rovesciati, ma, complessivamente, i processi di decentramento appaiono modesti.

A Casale si è registrata una evoluzione analoga a quella di questi ultimi centri nel periodo 1951-1971, ma, successivamente, si è avuta una crisi demografica pronunciata tanto nel centro che nella corona.

Un aspetto che può essere interessante osservare è quello che concerne le differenze delle corone, rispetto ai centri, sotto il profilo dell'età della popolazione. Si può constatare che a Torino questa difformità è particolarmente visibile: infatti, vi è una differenza di 3 anni tra l'età media della popolazione del centro e quella della cintura e, in quest'ultima, il peso della popolazione in età inferiore ai 30 anni è più consistente di quasi 5 punti percentuali. Questo fenomeno sta ad indicare che, in prevalenza, si spostano dal capoluogo verso la cintura nuclei familiari mediamente più giovani di quelli che fanno lo spostamento in senso inverso (in particolare, coppie con figli in età infantile o adolescenziale, attratte dalla possibilità di abitare in case con maggiore spazio a disposizione, a parità di costi, o dalla possibilità di disporre di maggiori spazi verdi nell'intorno della residenza). Un fenomeno analogo a quello registrato a Torino è presente anche a Cuneo e, sia pure in misura leggermente inferiore, a Verbania, Pinerolo, Biella, Bra. Si può, dunque, ipotizzare che, almeno in parte, anche in questi centri avvenga un interscambio tra comune centrale e cintura di natura simile a quello dell'area metropolitana. E, d'altra parte, si può constatare che – come si è visto poco fa – le città ora citate coincidono in gran parte con quelle che hanno fatto registrare dinamiche di diffusione urbana analoghe a quelle di Torino.

Sotto questo profilo, gli altri centri superiori ai 25.000 abitanti presentano situazioni eterogenee.

A Novara e Chieri non vi sono forti differenze per quanto concerne l'età della popolazione tra centro e cintura, ma, in ogni caso, le età medie sono alquanto basse. In entrambi i casi, si può dire che questo sta a ribadire il fatto che, in quelle aree, tanto il centro principale, quanto le corone sono coinvolte nella crescita delle zone di espansione periurbana di un'area metropolitana maggiore (rispettivamente, Milano e Torino).

La stessa relativa omogeneità tra comune centrale e cintura si verifica ad Alba, con età medie leggermente superiori in entrambe le aree. Relativa omogeneità, ma con valori medi dell'età ancora più alti la si registra a Vercelli e Novi Ligure.

Viceversa, le cinture hanno una popolazione leggermente più anziana rispetto a quella della città nei casi di Asti, Tortona, Casale ed Alessandria. Ciò sta ad indicare che, in questi centri, non si è verificata la tendenza delle famiglie giovani a fuoriuscire dalla città, oppure, se questo è avvenuto, i comuni di destinazione non sono quelli della corona. D'altra parte, come già si è visto, tali corone sono in tutti i casi aree a bassa dinamica demografica, che hanno subito un declino di popolazione dal 1951 al 1999.

DIFFUSIONE E DUALISMO URBANO

Secondo una tendenza registrata in molte città dei Paesi più sviluppati, il processo di diffusione periurbana si attua in parallelo ad una ridefinizione della geografia socioeconomica delle diverse parti delle aree metropolitane. Questa comporta, essenzialmente, una fuoriuscita dalla città di ceti medi e, più in generale, di popolazione legata ai settori precedentemente trainanti (in particolare, alla grande industria) e un nuovo ingresso tanto di popolazione ad elevato livello di istruzione e a status sociale medio-elevato, quanto di soggetti a bassa qualificazione, parte dei quali sono stranieri.

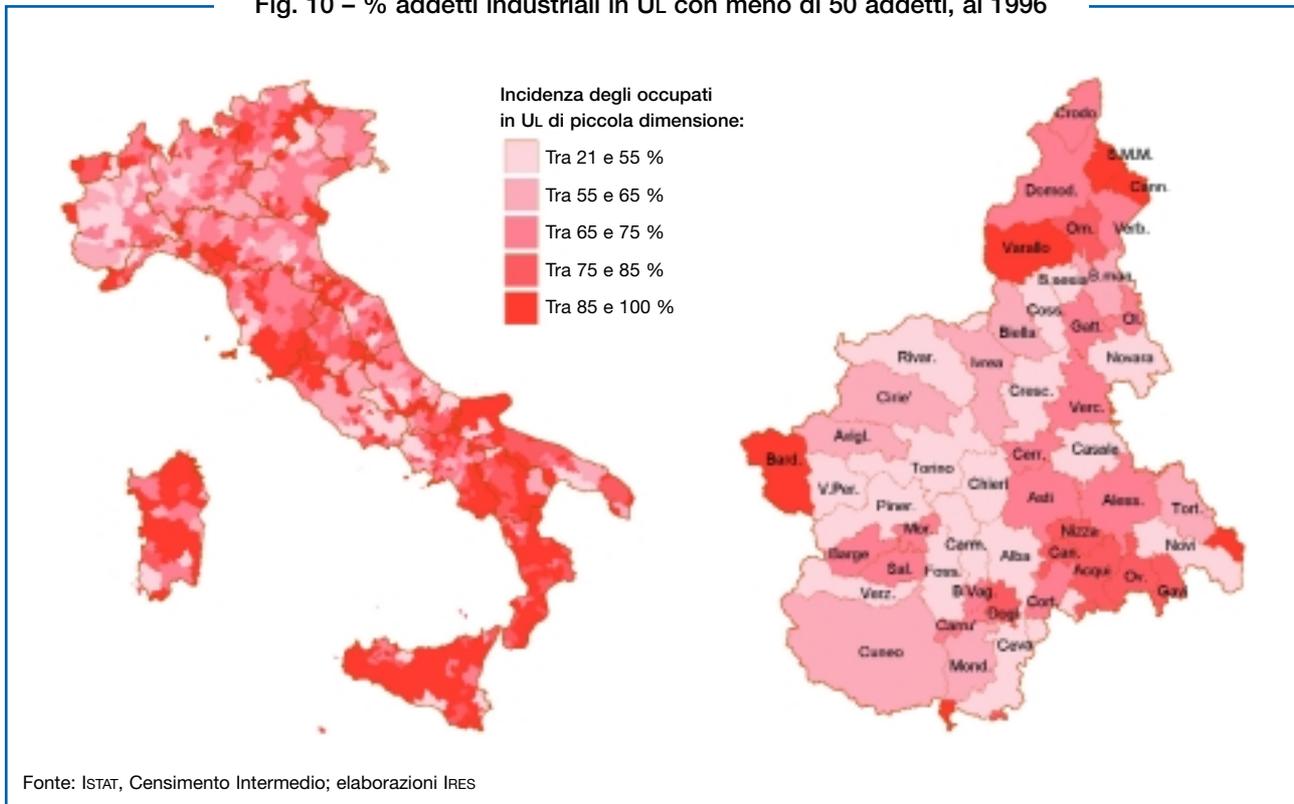
L'effetto combinato di questi processi fa sì che – specie nelle parti centrali delle aree metropolitane – si assista ad una compresenza di gruppi collocati agli opposti della struttura sociale, dando luogo a quel fenomeno che già alla fine degli anni '80 Castells aveva designato come “dualismo urbano” e che, comunque, si inquadra in una più **generale tendenza all'aumento delle disparità tra gruppi e strati sociali, nei contesti postindustriali.**

In quale misura è possibile documentare la presenza di tendenze del tipo sopra indicato anche con riferimento alle recenti trasformazioni socio-territoriali di Torino e delle altre città piemontesi? Indubbiamente, per poter analizzare in modo adeguato il fenomeno ora evocato occorrerebbe disporre di un complesso di informazioni aggiornate (ad esempio, a riguardo della distribuzione spaziale dei gruppi socioprofessionali) che saranno disponibili solo dopo il rilevamento censuario del 2001. Nonostante ciò, già da oggi è possibile disporre di indicatori che, pur non potendo dare risposte decisive ai quesiti sul dualismo urbano, permettono comunque di accumulare indizi significativi.

Ad esempio, per quanto concerne la tendenza al “ritorno alla città” di soggetti appartenenti al ceto medio elevato, si può osservare che, a Torino, nel solo anno 1999 il saldo migratorio relativo alla popolazione dotata di diploma di scuola media superiore, o di titoli universitari, è stato in attivo di oltre 3.400 soggetti. Contemporaneamente, però, il capoluogo regionale ha perso, per effetto dell'interscambio migratorio, circa 6.600 soggetti dotati di titoli inferiori, o privi di titolo (si confronti, a riguardo, Davico e Debernardi, 2000), determinando un saldo negativo (anche se, come si è visto, con valori assoluti ridotti rispetto a quelli medi degli anni '80). Questi dati, dunque, sembrano indicare chiaramente una tendenza per la quale i flussi in entrata nella città presentano una composizione più qualificata, dal punto di vista socio-culturale, rispetto ai flussi in uscita. Per quanto concerne, poi, la tendenza urbana dei nuovi flussi migratori provenienti dai Paesi in via di sviluppo, essa è stata messa in luce più volte e confermata anche da lavori molto recenti. Come evidenzia Allasino (2000), Torino concentra il 35% del totale degli stranieri residenti in Piemonte, mentre ospita solo il 21% della popolazione totale. Come Torino, “tutti i capoluoghi provinciali hanno percentuali superiori alla media regionale, che è il 2,2%, mentre la cintura torinese è quasi sempre sotto la media (salvo che ad Est)” (p. 15). Anche alcuni importanti centri non capoluogo presentano quote di stranieri superiori alla media: tra questi Mondovì (3,6%), Bra, Canelli, Casale, Savigliano, Fossano, Alba, Valenza.

Inoltre, si può rilevare che, all'interno del territorio torinese, le zone che hanno subito perdite più consistenti di popolazione, nella seconda metà degli anni '90, sono quelle corrispondenti alle vecchie periferie operaie (come le circoscrizioni 10 e 5), mentre l'area con perdite più contenute è quella centrale, nella quale si è verificato, al tempo stesso, l'ingresso di popolazione a status medio elevato e di quella di recente immigrazione. Anche questo dato ci offre una conferma indiretta della presenza di segnali di una possibile compresenza di gruppi sociali con

Fig. 10 – % addetti industriali in UL con meno di 50 addetti, al 1996



posizioni fortemente differenziate nel comune capoluogo e, all'interno di esso, nei suoi quartieri centrali. Per cercare di approfondire ulteriormente questo tema, si è costruito un indicatore che fa uso delle informazioni relative all'imponibile, con riferimento ai comuni con popolazione superiore ai 25.000 abitanti ed alle loro corone urbane (definite secondo i criteri già illustrati nel paragrafo precedente). In particolare, si è calcolato un indice di sperequazione, rappresentato dal coefficiente di variazione⁶ per classi di reddito imponibile in corrispondenza degli anni 1991 e 1995. Ciò che si può rilevare dall'analisi delle variazioni di tale indicatore è la presenza di un generalizzato incremento della sperequazione tra le date in oggetto, senza che sia possibile rilevare un andamento particolarmente diversificato tra i comuni centrali e le loro corone (il comune di Torino, anzi, fa registrare un incremento inferiore alla media piemontese, ma presentava già all'inizio degli anni '90 valori elevati dell'indice di sperequazione). **Se, dunque, da questi dati risulta confermata una tendenza di fondo verso un aumento delle disparità sociali, non è invece corroborata l'ipotesi di una specifica concentrazione delle disuguaglianze nei comuni maggiori e, in particolare, a Torino.** È lecito osservare, tuttavia, che una verifica più significativa potrebbe provenire (almeno per quanto concerne il capoluogo regionale) solo da una ulteriore disaggregazione del dato in base alle circoscrizioni comunali: infatti, come già si è accennato, è soprattutto in quelle centrali e semicentrali che si verifica la compresenza di gruppi sociali nettamente eterogenei.

LA GEOGRAFIA DELLE SPECIALIZZAZIONI ECONOMICHE

Oltre a quelle sin qui esaminate, occorre prendere in esame ancora una tipologia di figure territoriali: quella che si evidenzia dall'analisi della distribuzione spaziale di fenomeni legati alla specializzazione delle aree in termini economici e produttivi. A questo riguardo, si può affermare che le "geografie", che emergono grazie a questa analisi, sono molteplici e variano al variare degli indicatori considerati.

⁶ Si ricorda che il coefficiente di variazione è dato dallo scarto quadratico medio/il valor medio. Nel nostro caso, tale coefficiente è stato moltiplicato per 100.

Alcuni indicatori relativi alla specializzazione economica delle diverse zone mettono in risalto soprattutto **la differenza tra l'area metropolitana e quelle con più forte presenza della piccola e media industria**. Questo si verifica, ad esempio, osservando la distribuzione degli addetti industriali in unità locali con meno di 50 addetti (al 1996): i valori più elevati si osservano in **parte della provincia di Cuneo**, nel **Monferrato**, nel **VCO** mentre i valori inferiori riguardano soprattutto i distretti più prossimi a Torino (ma anche quelli di Novara, Casale e alcuni altri) (si veda la fig. 10). Anche la distribuzione dei valori dell'indicatore che evidenzia il peso delle unità locali artigiane sul totale delle unità locali (al 1999) mostra una concentrazione particolarmente bassa di attività artigianali a Torino, oltre che in altri due sistemi locali imperniati su centri industriali: Novara e Biella. Per contro, valori alti di questo indicatore si riscontrano in zone collinari e prealpine.

Altri fattori mettono soprattutto a fuoco la specificità economica del Piemonte Meridionale (la provincia di Cuneo, ma anche l'intera zona a Sud della linea Torino-Piacenza): si veda, ad esempio, l'indicatore relativo al numero di partite IVA per 100 abitanti (al 1991), che mostra valori particolarmente elevati proprio nelle aree sopra indicate, o **il numero di sportelli bancari per 1.000 abitanti che, ancora, presenta valori elevati nel cuneese** (ma non solo: anche il Piemonte orientale presenta, in generale, valori relativamente alti) e valori bassi nella provincia di Torino. Entrambe le variabili ora citate sottolineano il carattere diffuso dell'iniziativa imprenditoriale, che caratterizza questa parte del territorio regionale. Una ulteriore peculiarità della parte meridionale della regione (in questo caso intesa come comprendente non solo il cuneese, ma anche l'astigiano e l'alessandrino) la si coglie da due indicatori relativi all'importanza del settore dei trasporti in questa parte del Piemonte: il primo è dato dalla densità di unità locali in tale settore (rapportato alla popolazione, 1999), il secondo al numero di autocarri merci circolanti (sempre rapportato alla popolazione, 1995). Per questo secondo indicatore, comunque, è alquanto elevato anche il valore del sistema locale torinese.

Vi è poi un complesso di indicatori che si riferisce alla distribuzione spaziale di specifici settori di attività economica. In questi casi, si osserva per lo più una distribuzione spaziale a macchie di leopardo, nella quale – al variare dei settori considerati – vengono evidenziate le aree con particolare specializzazione in esso. Tali, sono, per esempio, quello relativo al numero di addetti all'industria tessile (o all'informatica, alla fabbricazione di autoveicoli ecc.) per 10.000 abitanti, che evidenziano, rispettivamente, la specializzazione di aree come il biellese ed il chierese, quella dell'eporediese o dell'area metropolitana torinese. Questi indicatori, in sostanza, servono a ribadire un fenomeno già più volte osservato (IRES, 1996), vale a dire il consolidarsi di alcuni sistemi locali ad economia di distretto. Tali sono, ad esempio, l'albese, il biellese, il valenzano, il canavese, il casalese (si veda, a tale proposito l'indagine del Censis, 1999, che analizza 83 localismi italiani, tra cui 42 aree definite "distrettuali"). Lo stesso Censis, peraltro, individua altri localismi meno consolidati, ma di notevole importanza per il fatto di essere legati a tecnologie innovative (ad esempio, quello legato al packaging in plastica ed imperniato su Alessandria e Tortona). Da questo punto di vista si può osservare come, forse, la disaggregazione spaziale basata sui distretti del lavoro possa, in alcuni casi, mostrarsi inadeguata a cogliere tutti i localismi, quando essi abbiano una dimensione territoriale meno ampia e riguardino settori ad elevata tecnologia, ma con impatto occupazionale relativamente limitato⁷.

Sempre per quanto concerne le specializzazioni produttive, può essere interessante cercare di precisare meglio il ruolo che alcuni centri urbani svolgono nel definire la concentrazione di attività di determinati settori. A questo fine, si è utilizzata ancora una volta la comparazione tra la situazione esistente nei comuni con oltre 25.000 abitanti e quella delle relative corone, calcolando, per ciascuna area di riferimento, i valori degli indici di specializzazione, rispetto alla media regionale al 1996, fatti registrare dalle attività appartenenti ai diversi settori produttivi e di servizio.

Dall'esame di tali indici si può ricavare che, **in alcuni casi, la specializzazione di un centro urbano trova riscontro nella omologa specializzazione della cintura, venendo a configurare un rapporto tra città ed hinterland nella formazione di un'economia di distretto**. Un caso di questo tipo è dato da Alba, per quanto concerne la concentrazione di addetti tanto dell'industria alimentare, quanto di quella tessile e dell'abbigliamento (anche se, nel primo settore la specializzazione della città è di gran lunga superiore a quella della corona). Sempre nel settore tessile, anche la specializzazione di Biella trova riscontri in quella ancora più accentuata della corona. Casi analoghi si trovano anche nel settore chimico (per Novara e per Alessandria), nella fabbricazione di mezzi di trasporto (per Torino) o nella fabbricazione macchine ed apparecchi meccanici (per Pinerolo e Casale).

In altri settori si ha una specializzazione esclusivamente di carattere urbano, come, ad esempio nel caso dell'intermediazione monetaria e finanziaria (Biella e Novara) oppure si verifica unicamente (o quasi) nelle corone (l'attività di raffinazione per Alessandria e Novara).

Ancora a proposito delle differenze del rispettivo ruolo economico delle città e dell'hinterland, è utile prendere in considerazione la distribuzione degli addetti ad alcuni servizi del terziario avanzato. Per queste attività, la specializzazione delle aree urbane (rapportata alle medie regionali) appare molto pronunciata e, per contro, è evidente la despecializzazione delle corone urbane (l'unica eccezione significativa la si ha nel settore ricerca e sviluppo per quanto attiene alla corona torinese). Si possono, tuttavia, distinguere il caso di settori in cui solo Torino presenta concentrazioni elevate ed altri settori in cui emerge un numero più elevato di centri urbani. Tra i primi spicca soprattutto quello delle assicurazioni e, poi, dell'informatica (per la quale, tuttavia, Torino è affiancata da Ivrea), della ricerca e sviluppo; anche nei casi del cinema-Tv e della pubblicità il capoluogo piemontese ha valori dell'indice di specializzazione di molto eccedenti quelli di altri centri. Maggiormente diffusi nelle diverse città sono il settore delle telecomunicazioni (in cui, accanto a Torino, emerge Cuneo) e dell'intermediazione finanziaria. Vi sono poi casi di settori in cui vi sono centri nettamente più specializzati di Torino: è questo il caso delle agenzie di viaggio (Cuneo) e dell'investigazione e vigilanza (Cuneo e Biella).

Confrontando i valori degli indici di specializzazione del 1991 e del 1996, si può osservare che, per la maggioranza delle attività qualificate del terziario, essi sono in aumento a Torino (fanno eccezione solo la pubblicità e le agenzie di viaggio). Particolarmente accentuato è l'incremento della specializzazione di Torino nella ricerca e sviluppo, che si accompagna altresì ad un aumento complessivo dell'occupazione. Nel contempo, tendono a diminuire, o restare pressoché invariati, i già bassi indici della prima cintura e di quelle più esterne.

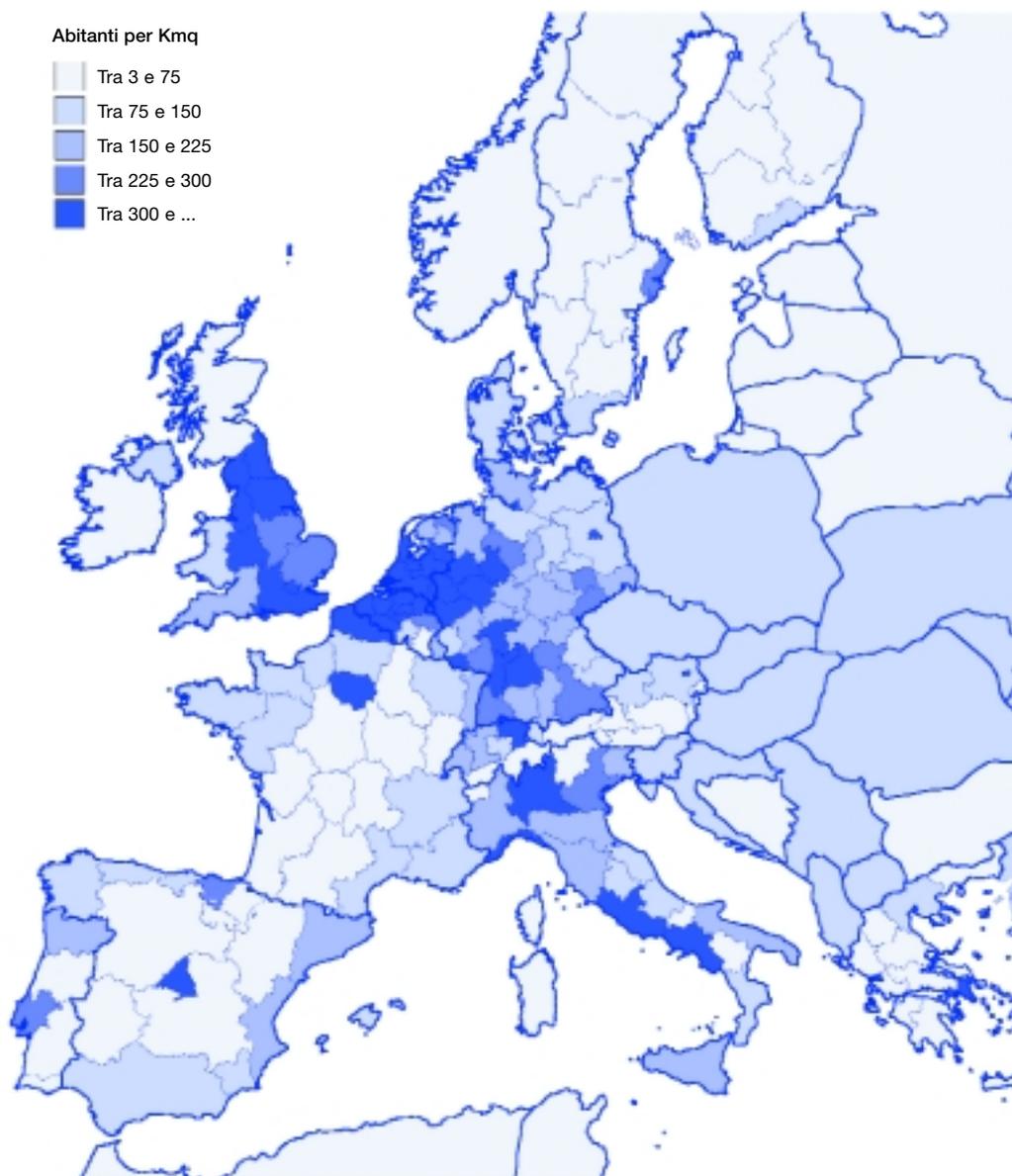
Le analisi svolte, dunque, sembrano evidenziare sintomi di ricentralizzazione selettiva di attività di servizio rare e/o tecnologicamente avanzate in atto nell'area metropolitana. È questo un fenomeno che occorre sottolineare per chiarire che i processi di crescita diffusa di carattere periurbano, cui si è accordata particolare attenzione nei paragrafi precedenti, non debbono essere intesi come effetti di una crisi globale del ruolo della città principale. Al declino demografico (peraltro in via di attenuazione) si accompagna una persistente ed, anzi, crescente specializzazione della città principale in quanto luogo di erogazione di servizi avanzati, vale a dire di quelle attività che – nella tradizione degli studi urbani – sono tradizionalmente considerate come indicatori del rango gerarchico di una città.

2. LA COLLOCAZIONE DEL PIEMONTE NELLO SPAZIO INTERREGIONALE EUROPEO

Come argomentato in altro capitolo della Relazione, lo sviluppo economico sospinto o condizionato dai processi di globalizzazione non determina una convergenza generale, ma vede spesso la formazione di macroregioni o “club” di regioni dominanti, o in altri casi di regioni in rincorsa (catching-up), e altre regioni a rischio di marginalizzazione. Come si colloca sotto questo profilo il Piemonte all'interno delle tendenze regionali dello spazio economico europeo? Sussistono caratteristiche strutturali o territoriali che assegnano a questa regione un destino in qualche misura predeterminato, o comunque un condizionamento – in senso positivo o negativo – che consenta di prefigurarne il sentiero evolutivo? L'ipotesi che verrà argomentata nelle pagine seguenti è quella di una situazione evolutiva estremamente fluida e aperta, nella quale i punti di forza e di debolezza si combineranno con un consistente apporto soggettivo e con dinamiche contingenti, caratterizzati l'uno e le altre da ampi margini di libertà, e quindi da un elevato potere di determinazione sul quadro finale risultante. È un problema da analizzare sia in termini di localizzazione che di benchmarking competitivo.

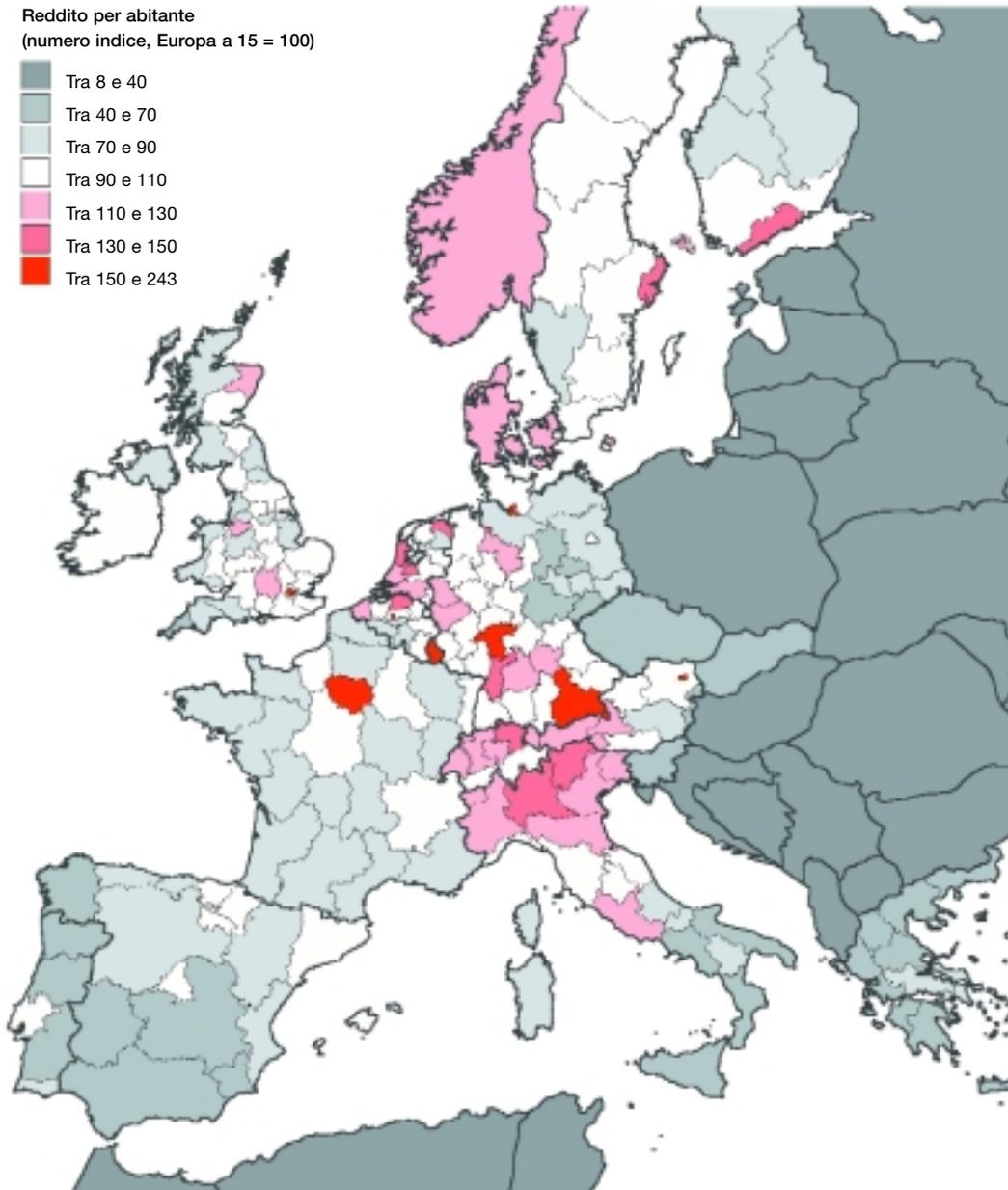
Le immagini classiche dello spazio europeo vedono il Piemonte collocato in una posizione favorevole. Gli schemi di strutturazione del sistema urbano europeo situano il Piemonte – unitamente al resto dell'Italia settentrionale – ai confini meridionali dell'area baricentrica. Gli schemi Datar/Réclus all'incrocio dei due assi fondamentali di

Fig. 11 – Densità demografica nelle regioni europee, al 1997



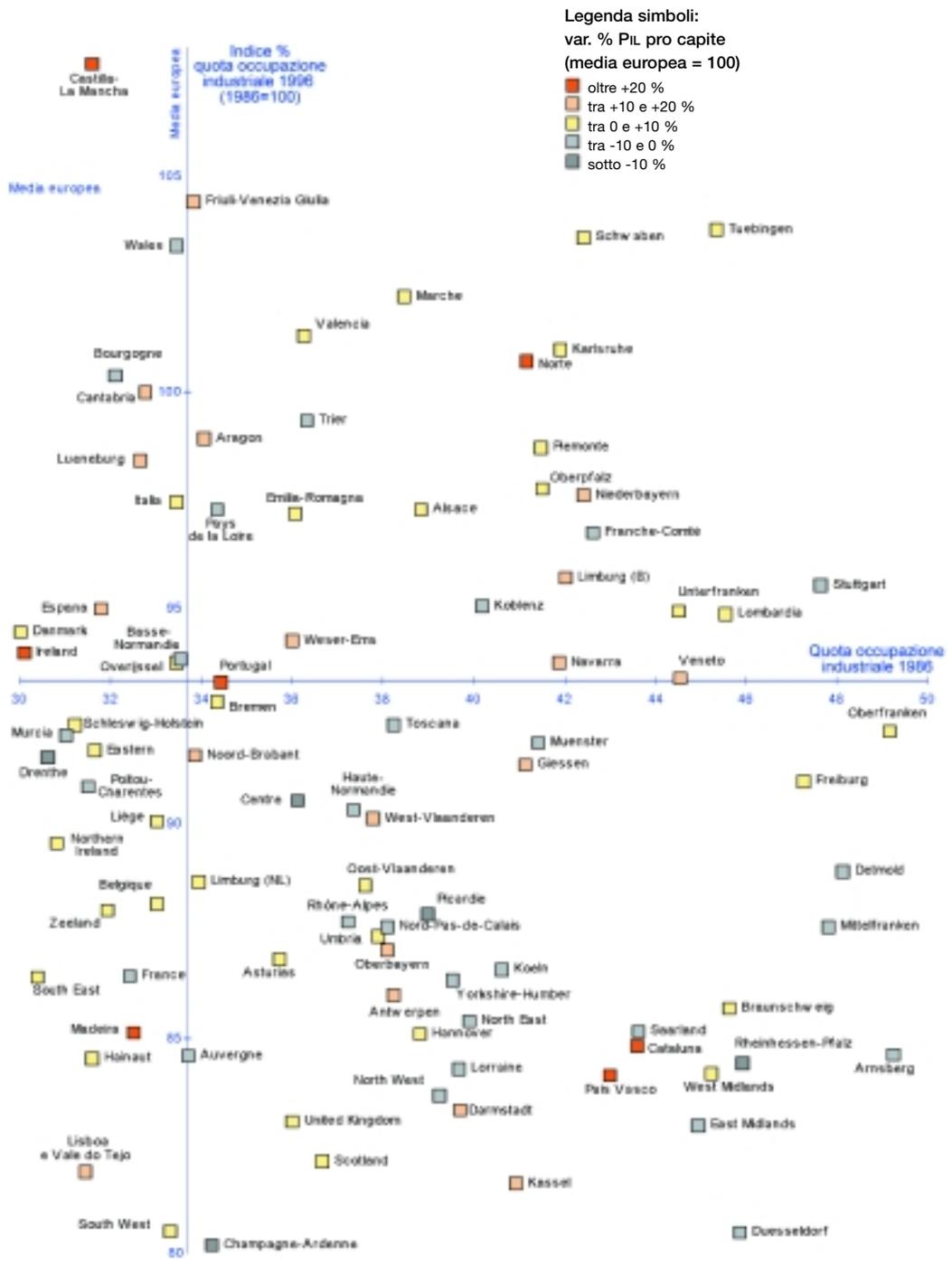
Fonti: Eurostat, OECD, CIA Factbook 2000; elaborazioni IRES

Fig. 12 – PIL per abitante a parità di potere d'acquisto, al 1998
(numero indice, media Europa a 15 = 100)



Fonti: Eurostat, OECD, Bundesamt für Statistik, CIA Factbook 2000

Fig. 13 – Permanenza o riduzione della specializzazione manifatturiera nelle regioni industriali d'Europa, 1986-1996



Fonte: Eurostat; elaborazioni IRES

sviluppo territoriale. I documenti UE degli scorsi anni lo posizionano all'interno della macroregione alpina – l'area forte Sud-Europea che può riequilibrare il peso preponderante del “centro delle capitali” attorno al mare del Nord.

Per un verso i dati recenti sembrano confermare questa visione. Per estensione territoriale e demografica, l'area alpina dal Baden Württemberg al motore centro-padano MI-BO-PD, e tra Rhône-Alpes e la Slovenia rappresenta un'area chiave per potenziale di mercato e per capacità espansiva (fig. 11): le sue ‘aperture’ verso Sud e verso Est potrebbero rivestire negli anni prossimi un rilievo notevole, di cui il rilancio della portualità ligure avvenuto negli scorsi anni rappresenta probabilmente la prima avvisaglia.

Sotto il profilo dell'attrazione di capitali il Piemonte, in quanto “area confine” e area a forte connotazione metropolitana, rappresenta una destinazione privilegiata per investitori esteri che ricercano – per ridurre il rischio – un accesso al mercato Sud-Europeo entro una localizzazione affine sotto il profilo socio-culturale alle loro aree di provenienza.

La mappa del Pil pro capite a parità di potere d'acquisto, aggiornata al 1998, conferma di fatto un livello di benessere sensibilmente superiore alla media delle regioni europee (fig. 12). Il Piemonte si trova infatti nella seconda classe di reddito, al di sotto delle regioni leader (Lombardia, Emilia-Romagna, Ile de France, Baviera e Baden Württemberg, regioni-capitali di Regno Unito, Olanda e Belgio), ma al di sopra della maggior parte delle regioni francesi (compresa la vicina Rhône-Alpes) e di molte regioni tedesche e britanniche. L'ottima collocazione delle regioni settentrionali del nostro Paese nel contesto interregionale europeo costituisce un fatto degno di riflessione: esso pare una conferma della vitalità del modello competitivo italiano, anche a cospetto di regioni europee assunte spesso come esempio di successo (solo per certi versi a ragione).

Molto spesso si tende ad associare i problemi di insoddisfacente dinamicità del Piemonte alla sua forte caratterizzazione manifatturiera, con i conseguenti oneri di riconversione della base produttiva – quando non di deindustrializzazione. I dati offrono un quadro molto più sfaccettato. Tra le regioni che al 1986 risultavano maggiormente orientate verso il settore secondario (in sostanza quelle in cui i servizi occupavano più del 40% degli addetti), il Piemonte risulta compreso nel gruppo che nel decennio successivo ha ridotto di meno il peso del settore industriale (fig. 13): in un contesto europeo i comportamenti evolutivi delle regioni italiane sembrano assai vicini, in confronto ad un processo di ridimensionamento del potenziale manifatturiero che ha registrato ritmi assai più intensi in molte regioni del Centro-Nord Europa: si può citare a titolo di esempio le Midlands (dove gli occupati all'industria passano tra il 1986 e il 1996 dal 45 al 38%), Mittelfranken (dal 48 al 42%) la Renania-Westfalia (dal 45 al 38%), Rhône-Alpes (dal 37 al 33%). Occorre inoltre osservare che il ridimensionamento della specializzazione manifatturiera è in genere proceduta in parallelo a dinamiche non brillanti del reddito per abitante, con alcune eccezioni rilevanti, legate probabilmente a peculiarità nazionali: una “terziarizzazione espansiva” ha avuto luogo in importanti regioni spagnole, come quella basca e quella catalana. **Nell'Italia del Nord il mantenimento o il miglioramento dei livelli di prosperità si è fondato sul mix industria-servizi:** pur non essendo possibile prevedere fino a che punto le peculiarità evolutive italiane e piemontesi si mostreranno capaci di durare negli anni, l'estensione temporale della traiettoria già percorsa e i soddisfacenti esiti finora registrati avvalorano **l'ipotesi di uno specifico ‘modello italiano’, non necessariamente destinato a seguire con ritardo le scelte o i mutamenti strutturali vissuti da altre economie.**

Nella situazione attuale, una buona presenza del settore secondario emerge ancora – da indagini promosse dall'Unione Europea – come un fattore di vantaggio strutturale, che si associa a livelli di prosperità superiori alla media europea (vedi Box). Certo, il quadro è in evoluzione. Le regioni europee nelle quali si assiste nella seconda metà degli anni '90 ad un incremento degli addetti all'industria sono poche, ma va segnalato che al loro interno, oltre alla quasi totalità delle regioni spagnole, compaiono regioni dinamiche come Veneto, Trentino-Alto Adige, Irlanda e diverse aree dei Paesi Bassi. L'aumento degli occupati nei servizi è comunque la regola nell'insieme delle regioni d'Europa. Le scarse eccezioni potrebbero tuttavia attestare un fenomeno di razionalizzazione nell'ambito dei servizi e dell'amministrazione pubblica, ad esempio in alcune italiane a terziario sovradimensionato quali Campania, Calabria, Basilicata, Liguria, o in aree che presentano un sistema di Welfare particolarmente esteso, come quasi tutte le regioni scandinave.

COMPETITIVITÀ DELLE REGIONI EUROPEE

Nella “Sesta relazione periodica sullo sviluppo delle regioni europee” (pubblicata nel 1999 a cura della Commissione Europea) vengono presentati i risultati di un'elaborazione sui fattori di competitività dei territori. Le performance delle regioni in termini di prodotto lordo per abitante risultano significativamente correlate a quattro fattori chiave:

- la struttura economica, in relazione al peso delle attività manifatturiere e dei servizi di mercato;
- il grado di innovatività, misurato dall'intensità della produzione di brevetti;
- l'accessibilità, intesa come prossimità alle maggiori concentrazioni territoriali e di popolazione e di capacità di reddito;
- il grado di istruzione della popolazione.

Anche se la relazione mette in guardia da un'affrettata lettura dei risultati (fenomeni come la maggior scolarizzazione e/o la propensione a brevettare potrebbero essere anche conseguenze, oltre che cause, della maggiore prosperità) il quadro che ne esce evidenzia le caratteristiche strutturali dei sistemi socio-economici regionali che si associano ad una maggiore ricchezza, e “misurano” i vantaggi in termini di reddito per abitante che possono essere imputati alla maggiore presenza di ciascuno dei quattro fattori individuati (*):

	Piemonte	Lombardia	Veneto	Liguria	Emilia-Romagna	Rhône-Alpes	Stuttgart	Gr. Manchester
Struttura economica	+	+	+	++	+			++
Innovazione			-	-		++	++	-
Accessibilità		+					+	+
Istruzione	-	-	-	-	-	+	++	-
Quattro fattori		+				+	++	+

(*) per essere più precisi: valutano la perdita o il guadagno di reddito pro capite che si potrebbe verificare nell'ipotesi di omologazione di ciascuno dei fattori di competitività alla media europea.

I risultati della elaborazione sembrano avvalorare l'ipotesi di rilevanza dei quattro fattori individuati come premessa di un buon livello di prosperità economica. Tutte le regioni dell'Italia settentrionale emergono in modo positivo, grazie ad una buona specializzazione settoriale delle loro economie e all'assenza di rilevanti punti di debolezza; fanno eccezione Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige, che non presentano vantaggi in termini di struttura economica mentre denunciano significative carenze in termini di istruzione della popolazione residente.

Questi elementi iscrivono le regioni dell'Italia settentrionale nel club delle regioni europee a forte vocazione industriale, al pari della Bassa Sassonia, dell'asse britannico Londra-Manchester, della Catalogna, e di alcune regioni dei Paesi Bassi, come il Brabante e lo Zuid Holland. Invece il cuore innovativo del continente europeo appare incardinato sul quadrilatero Ile de France-Rhône Alpes-Germania meridionale-asta del Reno, con un'appendice in alcune aree svedesi.

Un secondo fattore di eccellenza che l'UE individua per la Lombardia, ma che ha riflessi in tutte le regioni contigue, è dato dall'accessibilità. **Nella macroregione padana, la ricchezza e vastità del mercato amplifica le economie di "prossimità", cioè i vantaggi di agglomerazione e interazione che si determinano con l'ampliarsi delle scale di relazione quotidiana, oltre la dimensione che siamo abituati a considerare "locale".** Una recentissima analisi di benchmark sull'accessibilità dei maggiori centri urbani della macroregione alpina (Rico Maggi e Gian Paolo Torricelli, International Benchmark Forum 2001, Istituto BAK, Basilea) ha attribuito tre "medaglie d'oro" per ampiezza della popolazione accessibile attraverso strada, ferrovia, aereo alle città di Milano e Novara, davanti a poli urbani come Stoccarda e Mannheim (due medaglie d'oro) o Lione e Ginevra (una medaglia d'oro). Torino si colloca al decimo posto fra le 45 città oggetto della comparazione, con una medaglia d'oro (collegamenti ferroviari), una d'argento (aereo) e una di bronzo (strada). **L'armatura urbana policentrica che struttura la regione padana appare ancora uno dei principali fattori competitivi delle regioni che ne fanno parte.**

In questo quadro relativamente confortante, emerge però qualche elemento di preoccupazione da non trascurare. È possibile scorgere in talune carte tematiche dello spazio europeo da un lato un incipiente spostamento verso Est dell'asse longitudinale Nord-Sud, verso la dorsale adriatica, per altro verso la formazione di una sua biforcazione a Nord delle Alpi, con un collegamento forte tra l'asse del Reno, quello del Rodano e la direttrice costiera franco-spagnola: un'evoluzione che assegnerebbe al Nord-Ovest italiano una posizione interstiziale. Segnali preoccupanti in questo senso vengono dall'analisi della tendenza del settore trasporti, in connessione ai ritardi delle grandi infrastrutture che dovrebbero offrire collegamenti efficaci alla nostra regione.

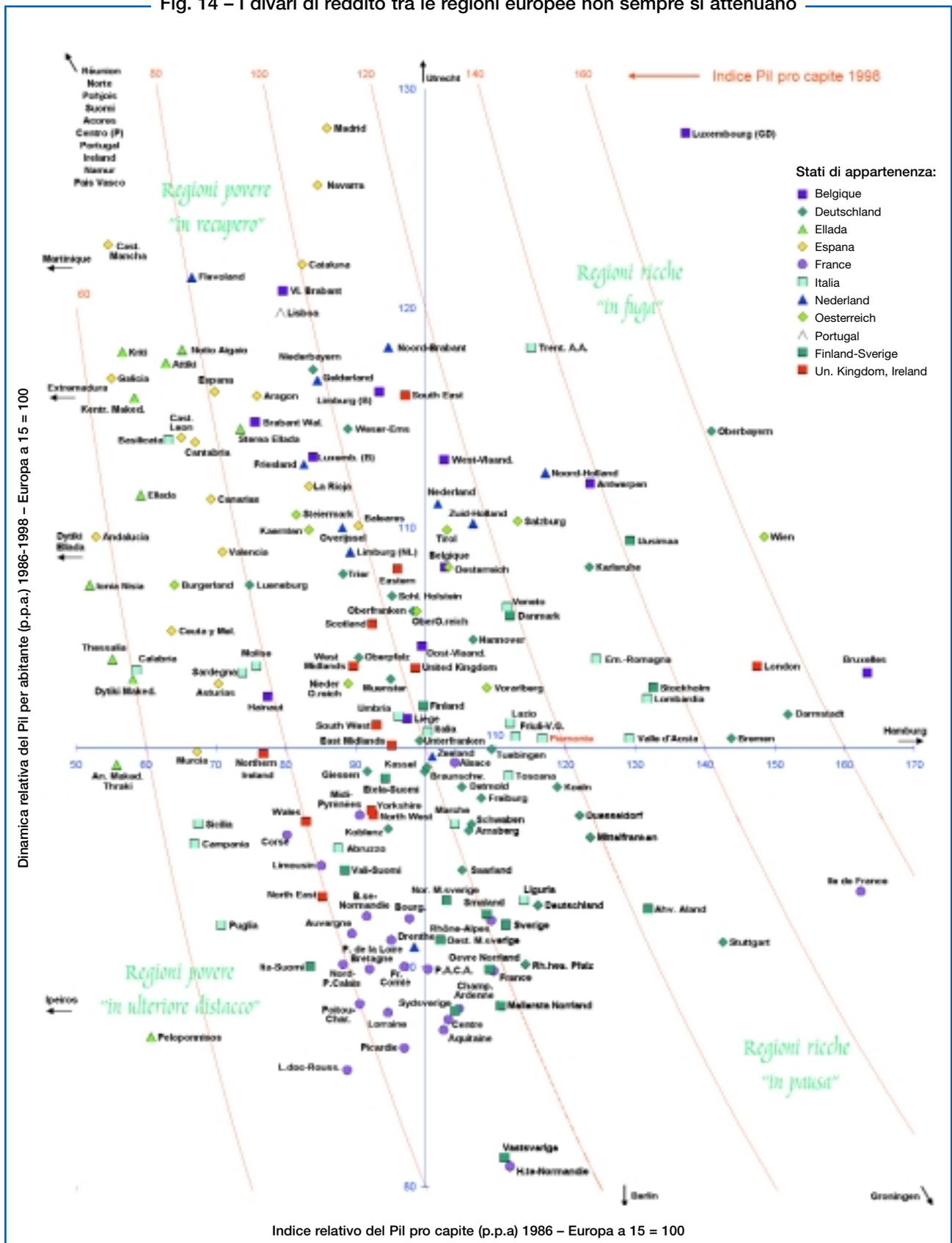
Altri aspetti strutturali, che potrebbero influire sulle potenzialità di ulteriore crescita delle regioni europee, sono rappresentate dal livello di sviluppo già raggiunto, dalla situazione demografica, dal livello di occupazione.

Per quanto riguarda il primo punto, come già si è ricordato molti studi rilevano un fenomeno di "convergenza" o "rincorsa" (catching-up): in un contesto interterritoriale le aree arretrate – nel momento in cui accedono ad un primo innesco dell'industrializzazione, potrebbero presentare maggiori capacità di esprimere alti tassi di crescita del prodotto lordo e della produttività, e quindi del tenore di vita della popolazione.

Ciò trova noti riscontri a livello internazionale, con il boom dei Paesi di nuova industrializzazione negli anni Novanta, ed anche tra le regioni italiane, con la rincorsa realizzata dalla dorsale adriatica nello scorso ventennio. Nell'ambito delle regioni europee, questa tendenza al riavvicinamento non emerge in modo così evidente. Nel periodo 1986-'98 si coglie una riduzione della disparità fra le regioni europee nel loro insieme, come effetto di un avvicinamento delle posizioni dei diversi Stati membri (soprattutto grazie al recupero messo a consuntivo da Spagna, Portogallo e Irlanda), ma i divari interni ai singoli contesti nazionali sono significativamente aumentati, con un'intensificazione negli ultimi anni, forse in parte riconducibile al varo dell'unione monetaria. Di conseguenza il contesto complessivo europeo vede – accanto ad un robusto recupero di posizioni da parte di molte regioni dell'Europa meridionale (e di alcune centroeuropee, quali la Vallonia e il Brabante fiammingo) – un numero quasi altrettanto ampio di comportamenti regionali divergenti (figura 14). **Si incontrano dunque regioni povere che crescono meno della media europea** (tra le quali Campania, Sardegna, Sicilia, Peloponneso, Epiro, Limousin, Languedoc, Corsica), **e regioni ricche che rafforzano il loro vantaggio** (in modo particolarmente vistoso Bruxelles, Granducato di Lussemburgo, Darmstadt, Oberbayern, Antwerpen, Emilia-Romagna, Veneto). **Dal canto suo, il Piemonte mantiene il vantaggio di partenza**, al pari di Valle d'Aosta, Lombardia, Karlsruhe, Mittelfranken, Lazio: si evidenziano anche regioni forti, che partivano da uno stesso livello di prosperità, e che hanno invece registrato una certa retrocessione nella graduatoria europea, e tra queste si possono annoverare anche Koeln, Rhône-Alpes, Stuttgart, Rheinhessen-Pfalz.

Un'altra componente del potenziale di crescita risiede nelle risorse umane di ciascuna regione, e nella misura del loro utilizzo. Si può osservare che il livello di ricchezza per abitante di una regione dipende da due fattori essenziali: la produttività e il tasso di occupazione, cioè da un lato il livello di produzione per occupato, dall'altro lato la quota di abitanti che dispone di un'occupazione. Quest'ultimo dato, a sua volta, combina un elemento demografico (la quota di popolazione in età lavorativa) e una componente che attiene al mercato del lavoro (combinando il tasso di partecipazione e il tasso di disoccupazione, cioè la quota di persone in età attiva che cerca lavoro, e all'interno di essa la quota che lo trova effettivamente). Si tratta di determinanti del livello di ricchezza reale delle regioni che meritano

Fig. 14 – I divari di reddito tra le regioni europee non sempre si attenuano



di essere attentamente studiate, in una fase dello sviluppo europeo nella quale l'invecchiamento e le rigidità nei mercati del lavoro tendono a deprimere i livelli di occupazione.

Analizzando questi fenomeni, si riscontra che **il problema del Piemonte – almeno allo stato attuale – non è la situazione demografica o la disoccupazione, ma essenzialmente il livello di produttività**: ciò emergeva chiaramente già da un raffronto effettuato su dati al 1996-'97, prima che la situazione occupazionale piemontese registrasse i cospicui miglioramenti avvenuti a cavallo del cambio di secolo. Comparando la nostra regione con la situazione media delle 28 regioni europee che presentano un PIL per abitante superiore (dati al 1997), si osserva che il vantaggio maggiore del gruppo di testa sta nel prodotto realizzato da ciascun occupato, che è mediamente superiore del 28,6% alla media europea (mentre il vantaggio del Piemonte è solo del 12,5%, e si riduce all'1,7 % se si confronta a cambi correnti, anziché a parità di potere d'acquisto: tab. 2). I fattori demografici e occupazionali giocano anch'essi un ruolo, ma notevolmente più modesto: il numero di occupati per 100 abitanti appare, nelle 28 regioni leader, superiore di solo l'8,1% rispetto alla media europea, e la posizione del Piemonte – con un vantaggio del 3,7% – non appare molto discosta. Disaggregando tale differenziale di occupazione per fattori, la variabile chiave non sembra essere quella della composizione per età della popolazione – che vede un vantaggio delle regioni leader pari all'1,8 e il Piemonte in condizioni di leggero favore rispetto ad esse – quanto quella occupazionale (intimamente connessa alla competitività), dove il margine di vantaggio delle regioni europee più prospere sale al 6,2.

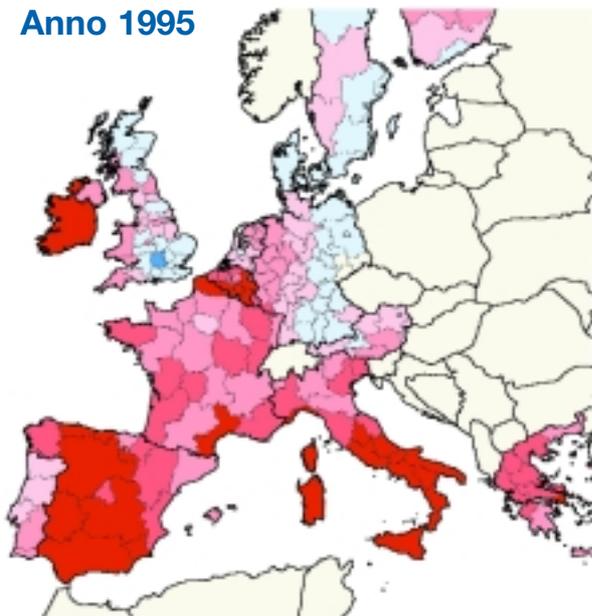
Tab. 2 – I fattori del divario di prosperità nelle Regioni d'Europa, 1997

Differenze % rispetto alla media europea (15 Paesi)

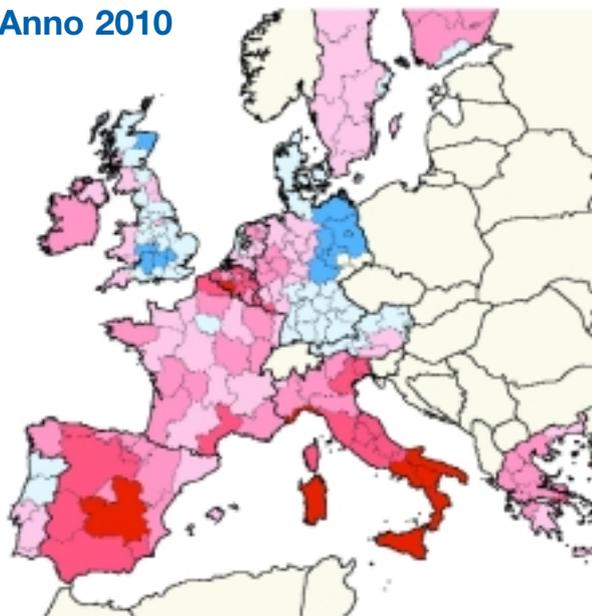
		PROSPERITÀ		PREZZI RELATIVI	PRODUTTIVITÀ	DEMOGRAFIA	MERCATO DEL LAVORO
		GDP per inhabitant PPS/SPA 1997 EUR15=100	GDP per unità occup. PPS/SPA 1997 EUR15=100	Guadagno relativo per effetto prezzi	GDP per unità occup. ECU 1997 EUR15=100	% popol. 15-64 anni 1996	% occup. / pop. età lavor. 1997
de6	Hamburg	97,1	77,5	-7,9	92,7	4,0	6,8
lu	Luxembourg	74,0	68,1	-7,4	81,6	0,7	2,8
be1	Région Bruxelles-capitale/ Brussels hoofdstad gewest	69,1	93,8	1,9	90,1	-2,8	-10,2
de21	Oberbayern (Munche)	64,7	37,0	-7,9	48,7	3,9	15,7
de71	Darmstadt (Hessen)	64,7	48,5	-7,8	61,1	4,2	6,5
fr1	Ile de France	52,6	40,6	-7,3	51,7	2,2	6,3
uki	London	45,7	34,7	0,3	34,3	0,4	7,8
de5	Bremen	45,0	43,9	-7,8	56,1	2,2	-1,4
be21	Antwerpen	38,5	43,9	1,9	41,2	-1,0	-2,8
nl11	Groningen	36,3	50,2	2,4	46,7	2,8	-11,7
fi16	Uusimaa (Helsinki)	34,4	8,9	-8,3	18,8	3,7	19,0
de12	Karlsruhe	34,1	23,5	-7,8	34,0	2,4	6,0
it4	Emilia-Romagna	31,4	17,9	10,6	6,6	1,4	10,0
it2	Lombardia	31,1	22,2	10,6	10,5	5,6	1,6
de11	Stuttgart	30,5	15,0	-7,8	24,8	2,4	10,8
it12	Valle d'Aosta	29,7	16,3	10,6	5,2	4,3	7,0
nl32	Noord-Holland (Amsterdam)	27,6	23,1	2,4	20,2	3,1	0,5
at1	Oststerreich (Wien)	26,3	10,7	-4,2	15,6	0,5	13,5
it31	Trentino-Alto Adige	26,2	14,8	10,6	3,8	1,8	8,0
nl31	Utrecht	25,6	19,4	2,4	16,6	2,7	2,4
it33	Friuli-Venezia Giulia	25,1	21,8	10,5	10,2	2,1	0,6
it32	Veneto	23,0	15,1	10,6	4,0	4,4	2,4
se01	Stockholm	22,9	9,9	-16,7	32,0	-1,0	13,0
at32	Salzburg	22,6	4,8	-4,3	9,5	1,8	14,9
de25	Mittelfranken (Nurnberg)	21,3	7,5	-7,9	16,7	1,6	11,0
dk	Denmark	20,3	-0,5	-17,5	20,6	0,5	20,3
fi2	Åland	19,4	3,1	-8,3	12,4	-2,3	18,5
it13	Liguria	18,9	28,3	10,6	16,0	-0,7	-6,6
it11	Piemonte	16,7	12,5	10,6	1,7	2,9	0,7
	Media 28 regioni precedenti il Piemonte	37,8	28,6	-1,6	31,5	1,8	6,2

Fig. 15 – Prospettive evolutive delle risorse umane nelle regioni europee, 1995-2025
Indice di dipendenza (popolazione in età non lavorativa/popolazione in età lavorativa %)

Anno 1995

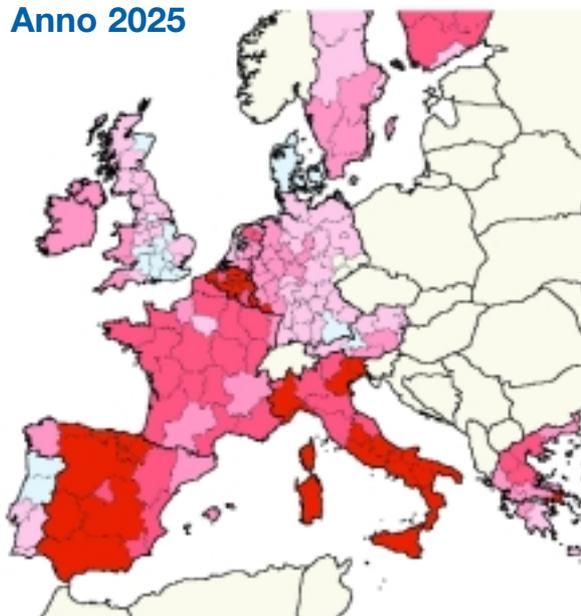


Anno 2010



Anno 2025

Indice di dipendenza:



Nel periodo 1995/2010 l'evoluzione del tasso di dipendenza della popolazione lascia prevedere un miglioramento in quasi tutte le regioni europee, grazie al transito di contingenti di popolazione giovanile in età attiva, il cui contributo positivo si aggiunge all'apporto migratorio. Anche il Piemonte e le altre regioni dell'Italia settentrionale partecipano – in misura molto limitata – di questo miglioramento. Nei 15 anni successivi però la situazione si rovescia, e quasi tutte le regioni europee conoscono un peggioramento, con una collocazione del Piemonte e di parecchie altre regioni italiane in una fascia medio alta di gravità del fenomeno.

Fonte: Eurostat; elaborazioni IRES

Se questi dati sembrerebbero ridimensionare la portata delle possibili conseguenze dei fattori demografici, uno sguardo di prospettiva ripropone elementi di preoccupazione che giustificano una forte attenzione al problema. Gli indici di riproduzione naturale della popolazione (natalità, saldo naturale) individuano già attualmente sullo scacchiere europeo quattro o cinque mega-regioni di crisi demografica: l'Italia del Centro-Nord-Ovest (asse Aosta-Ancona), la Germania Est, la Grecia, la Spagna settentrionale, la Scandinavia centrale. **Le recentissime proiezioni demografiche elaborate da Eurostat individuano nel Nord-Ovest italiano la sola regione europea nella quale l'evoluzione prevista della popolazione dovrebbe produrre già nel prossimo decennio una contrazione significativa nell'offerta di lavoro, e quindi un limite alla crescita, da tamponare con una elevazione dei tassi di partecipazione all'attività lavorativa.**

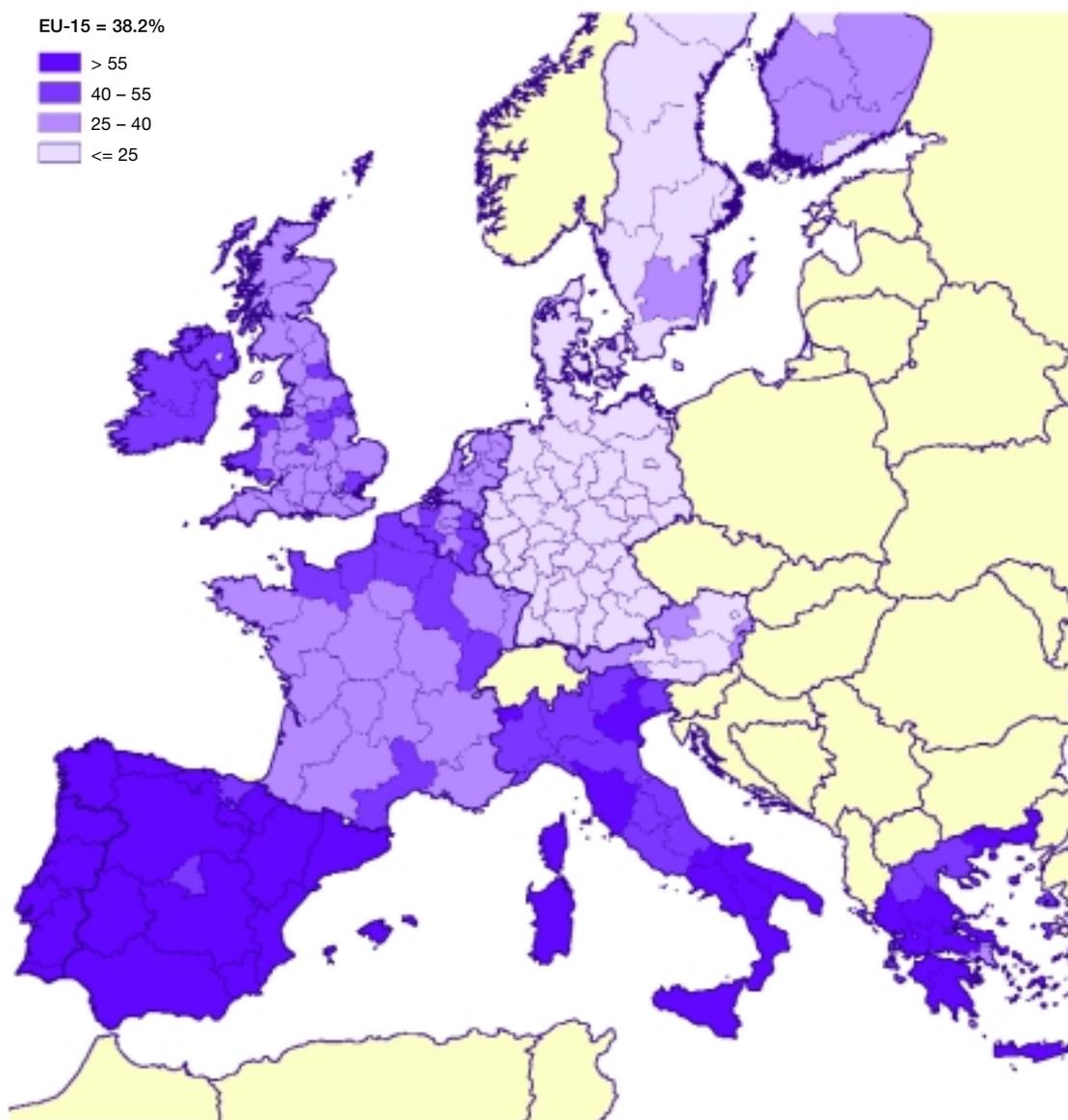
In altro capitolo di questa Relazione si documenta anche sotto il profilo quantitativo il possibile modo di esplicazione di questa modificazione strutturale, che si configura certo come una sfida, non come una catastrofe annunciata. Resta comunque da considerare la singolarità delle nostre prospettive entro il contesto europeo, che di per sé certifica la necessità di un monitoraggio sistematico e di adeguate politiche di intervento, anche con opportuna lungimiranza: infatti le proiezioni demografiche Eurostat evidenziano **un notevole aggravamento del problema a partire dal 2010**, e ciò consiglia l'adozione di misure anticipatrici fin dai prossimi anni (fig. 15).

La soluzione su cui puntare per fronteggiare la riduzione quantitativa delle risorse umane sta comunque nella loro qualificazione, di pari passo ad un riposizionamento delle produzioni regionali verso assetti knowledge intensive. **Sotto il profilo dei livelli di istruzione, il Piemonte appare ancora al di sotto della media europea**, se si considera un indicatore significativo quale la percentuale di popolazione in età lavorativa che possiede un titolo di studio superiore all'obbligo (fig. 16). È assai probabile però che le nuove leve demografiche presentino uno scostamento dalle regioni europee più avanzate assai più ridotto, dischiudendo notevoli opportunità per l'avvio di nuove iniziative produttive.

Un punto di tradizionale forza del quadro economico piemontese è notoriamente costituito dall'eccellenza delle sue strutture tecnologiche. Tuttavia questo primato nazionale impallidisce notevolmente in un confronto europeo. In un contesto dominato da alcune tradizionali aree egemoni (Renania, Ile de France, South-East britannico, Olanda, Scandinavia, Francia del Sud), le regioni italiane che destinano alla R&D almeno l'1% del PIL sono solo cinque (oltre al Piemonte, Lombardia, Liguria, Lazio, Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia), anche se **il Piemonte – insieme con il Lazio – occupa nel contesto italiano una posizione di testa, con una spesa in ricerca e sviluppo più intensa** – per fare solo due esempi – di quella delle regioni di Manchester e Anversa (fig. 17). Inoltre il vantaggio piemontese scompare, sia in un confronto nazionale che europeo, ove si consideri un indicatore di produttività degli investimenti immateriali, quale l'*output* costituito dai brevetti depositati. C'è da dire che questo elemento – attestato anche da una recentissima indagine della Fondazione Agnelli sulla ricerca torinese – può essere oggetto di interpretazioni assai differenziate, dati i mutamenti in atto nei processi di elaborazione e valorizzazione delle innovazioni tecnologiche da parte delle imprese; ciò vale a maggior ragione per la R&D piemontese, ampiamente attribuibile a centri di ricerca facenti capo a grandi complessi industriali in grado di assicurarsi un'appropriazione informale – anziché giuridica – dei *know how* generati. In ogni caso, ci troviamo di fronte a un altro elemento da monitorare con attenzione, data la sua rilevanza nel portafoglio competitivo del Piemonte.

Un'ultima osservazione comparativa va fatta a proposito del turismo, un'attività che ormai quasi tutte le aree e le città del Piemonte valutano giustamente come strategica ai fini della diversificazione delle loro economie e della riqualificazione e valorizzazione dei loro territori. Qui il Piemonte appare assai debole – insieme alla regione lombarda – pur trovandosi all'interno di un'area di forte concentrazione delle strutture ricettive e dei flussi di visitatori: essa ha il suo fulcro nei due versanti delle alpi orientali, ma copre buona parte dell'arco mediterraneo occidentale, includendo, per alcuni indicatori, anche regioni prive di accesso al mare come Rhône-Alpes e Midi-Pyrénées. Ciò conferma l'esistenza di margini consistenti per la crescita delle attività turistiche, soprattutto se si rammenta la posizione della nostra regione entro un vasto bacino di consumatori ricchi, ricordato nelle pagine precedenti.

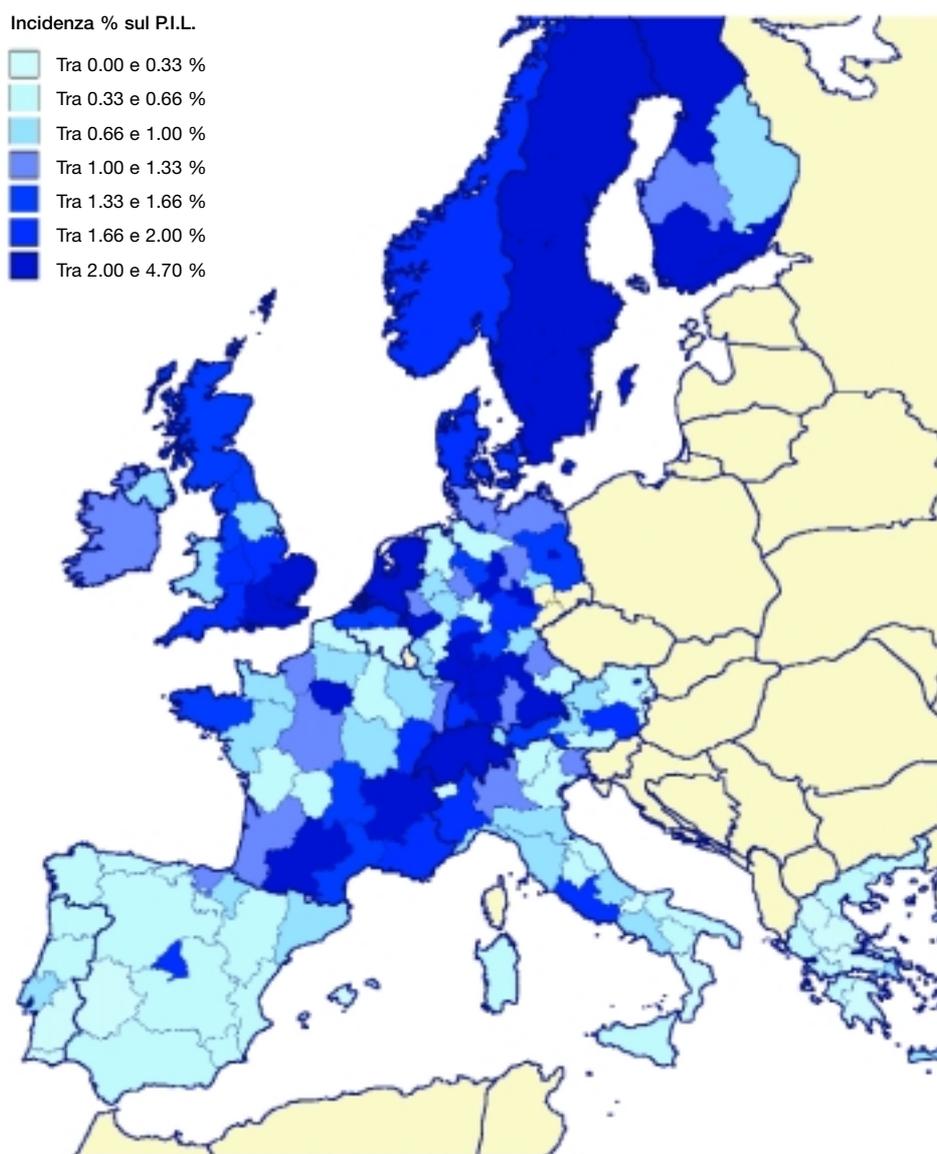
Fig. 16 – Incidenza della popolazione adulta a bassa scolarizzazione
(% di popolazione di età 25-59 anni il cui titolo di studio non supera l'obbligo)
Anno 1999; 1997 per l'Irlanda



Fonte: Eurostat

14 – IMMAGINI TERRITORIALI DELLO SPAZIO PIEMONTESE - La collocazione del Piemonte nello spazio interregionale europeo

Fig. 17 – Spese in R&D – % su PIL – al 1998



Fonti: Eurostat, Oecd, Bundesamt fur Statistik

LE DISPARITÀ INTERREGIONALI IN EUROPA, 1986-'98

THEIL * 100

	1986	1996	1998
Tra Stati	0.75	0.43	0.37
Dentro gli Stati	0.91	0.99	1.04
Totale	1.66	1.43	1.41

WILLIAMSON

	1986	1996	1998
Tra Stati	0.032	0.019	0.016
Tra Regioni	0.280	0.258	0.257

THEIL * 100

	1986	1996	1998
Belgium	0.10	0.18	0.17
Germany	0.77	0.84	0.78
Greece	0.19	0.39	0.53
Spain	0.11	1.05	1.21
France	1.13	1.40	1.31
Italy	1.43	1.59	1.70
Netherlands	0.70	0.27	0.42
Portugal	3.47	0.72	0.76
United Kingdom	0.72	0.62	0.85

Indice di reddito p.c. (Europa 12=100)

	1986	1996	1998
Belgium	103.2	112.2	110.1
Germany	116.0	117.9	114.2
Greece	59.4	67.6	65.3
Spain	70.1	78.8	80.2
France	110.1	104.0	98.8
Italy	100.8	102.8	100.0
Netherlands	102.2	106.9	111.9
Portugal	55.3	70.6	74.5
United Kingdom	99.0	99.7	101.1
Denmark	112.6	119.4	117.7
Ireland	61.0	96.6	106.8
Luxembourg	137.9	168.7	174.1



Nel periodo 1986/1998 i divari di reddito pro capite tra le regioni europee si sono attenuati, essenzialmente per l'avvicinamento tra gli Stati membri, mentre le differenze all'interno di ciascuno Stato si sono mantenute o in alcuni casi accentuate. Utilizzando i consueti indici di disparità territoriale si può valutare in termini quantitativi il fenomeno. L'indice di Williamson (sommatoria degli scarti quadratici medi delle regioni dal reddito pro capite europeo, ponderati in base al peso demografico di ciascuna regione) passa da 0,280 a 0,257. Lo stesso indice calcolato per il reddito pro capite degli Stati segnala una riduzione maggiore, da 0,032 a 0,016: la differente velocità di avvicinamento tra contesti nazionali e singole regioni mostra che la parte maggiore della convergenza si gioca fra nazioni piuttosto che tra singoli territori regionali. Questo fenomeno può essere misurato meglio dall'indice di Theil (un indice entropico pesato in base alla quota di prodotto lordo espressa da ciascuna regione), che consente di misurare la concentrazione regionale del reddito, e di ripartire tale misura nelle due componenti attribuibili rispettivamente alle differenze interstatali e infrastatali. Secondo i risultati qui riportati, l'indice di Theil scende nel periodo da 1,66 a 1,41 (evidenziando una redistribuzione in linea con quella raffigurata dall'indice di Williamson). Tale redistribuzione dev'essere però imputata totalmente alla convergenza fra Stati (per i quali l'indice di Theil scende da 0,75 a 0,37), mentre i divari interregionali interni agli Stati appaiono in aumento (da 0,91 a 1,04). Un ulteriore elemento di un certo interesse riguarda l'andamento temporale del fenomeno. Entrambi gli indici attestano una dinamica dell'ultimo biennio 1996/'98 che evidenzia un significativo rallentamento nelle dinamiche di convergenza: un dato che potrebbe essere letto come una conferma di alcune preoccupazioni espresse in merito all'unione monetaria europea, vista la inevitabile riduzione dei gradi di flessibilità dei mercati locali che essa comporta (cambi fissi nonostante le differenti dinamiche dei costi e dei prezzi, unificazione rapida dei mercati).

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Dalla considerazione congiunta delle diverse strutture geografiche sin qui analizzate, emerge un'immagine del Piemonte che non è profondamente diversa da quelle elaborate negli anni più recenti. In particolare, **a scala infraregionale, riemerge con forza l'articolazione del Piemonte in una pluralità di aree con dinamismi locali, non sempre gerarchicamente subordinate a Torino e alla sua area metropolitana.** In parte ciò dipende dalla carenza di informazioni aggiornate, giacché i dati dei censimenti 1991 costituiscono ancora la base di alcune delle rappresentazioni prese in esame nella prima parte del capitolo. Tuttavia, come già è stato messo in rilievo, alla stabilità delle figure territoriali concorre il fatto che alcune delle variabili che tendono ad articolare lo spazio regionale in modo più netto dipendono dalla **sedimentazione di processi di lungo periodo**: questo vale, ad esempio, per l'insieme dei fattori che distinguono le zone a maggior sviluppo, dense ed accessibili da quelle con caratteri di interstitialità e marginalità.

Per altro verso, se si presta particolare attenzione ai più aggiornati fra i dati disponibili (in particolare, a quelli demografici, ma anche ad alcuni indicatori economici), si è indotti ad attribuire particolare interesse ad **alcuni aspetti in più rapida trasformazione** della struttura sociodemografica ed economica del Piemonte. Tra questi si possono segnalare, in primo luogo, quelli relativi ai **processi di periurbanizzazione, che tendono ad ampliare un'area ad insediamento metropolitano non solo attorno a Torino, ma anche a Milano (investendo ampia parte del Piemonte Nord-Orientale).**

Al tempo stesso, emergono **le specificità di alcune aree**, come quella dell'area pianeggiante (e di alcune aree collinari) della provincia di Cuneo, **caratterizzate da più vivace dinamica demografica.**

In effetti, non tutti i fenomeni di dinamicità insediativa sono riconducibili unicamente a processi di diffusione suburbana e periurbana. Ad esempio, nel caso dell'albese e di parte della Langa potrebbe essere in atto un rafforzamento dell'attrattività di queste zone dovuta a fenomeni endogeni, piuttosto che ad una diffusione originata da poli urbani in crisi demografica. In altri ambiti spaziali, poi, il fenomeno più rilevante sembra essere soprattutto quello del ricambio di popolazione. Questo si verifica, ad esempio, in distretti come quelli di Cerrina Monferrato, Ovada, Gavi, Acqui Terme, in cui ad un tasso naturale fortemente negativo si accompagna un tasso migratorio elevato: si può supporre che una popolazione preesistente – caratterizzata da tassi naturali negativi – tenda ad essere sostituita da nuovi gruppi provenienti dalle zone urbane adiacenti.

A partire da queste osservazioni, si potrebbero individuare delle linee di prospezione che, pur senza essere supportate in modo sistematico da indicatori recenti, ma basandosi su una pluralità di “indizi” sottolineati nelle pagine precedenti, portino a delineare possibili scenari per il prossimo futuro, relativamente alle tendenze delle dinamiche insediative.

In primo luogo, **è possibile che nei prossimi anni i processi di diffusione urbana avanzino, ma con modalità diverse rispetto a quelle tipiche del periodo che, dalla fine degli anni '70, si è prolungato sino alla fine del XX secolo.**

Sin qui, infatti, l'aspetto fondamentale è stato rappresentato dalla crisi demografica delle aree urbane maggiori, specie di quelle fortemente specializzate nella grande industria come Torino. Tale crisi ha favorito, negli anni '80 e '90, una disseminazione insediativa a partire dal capoluogo regionale che, in gran parte, è avvenuta secondo modalità relativamente indifferenziate, manifestandosi soprattutto attraverso trasferimenti residenziali lungo le principali direttrici in fuoriuscita dalla città (Mela, Conforti, Davico, 2000). **L'ipotesi che si può avanzare ora è che, nel corso dei prossimi anni, si realizzi, da un lato, una ripresa di attrattività della città centrale (o, almeno, di alcune sue parti) e che, dall'altro lato, si manifesti una diversificazione della capacità attrattiva delle fasce periurbane, in funzione delle loro peculiarità e delle opportunità che esse presentano,** dal punto di vista residenziale, come da quello occupazionale e di servizio. La nuova attrattività del centro urbano (di Torino, ma, con diverse modalità, anche di altri centri intermedi) è legata essenzialmente all'avanzamento dei processi di *gentrification*, a loro volta connessi con quei **processi di ricentralizzazione selettiva** che producono l'insediamento di funzioni terziarie e quaternarie di particolare pregio.

Viceversa, la dinamica delle fasce esterne potrebbe sempre più dipendere dalla loro **capacità di attrarre specifici tipi di popolazione e di attività, anche in ragione degli stili di vita che ciascun ambito territoriale può favorire, oppure ostacolare**. In questa prospettiva, si potrebbero riconoscere essenziali differenze, ad esempio, tra le zone pianeggianti ad elevata accessibilità, capaci di attrarre soprattutto gruppi sociali i cui stili di vita implicano una forte frequentazione del polo urbano, e le fasce collinari o quelle prealpine, che risultano particolarmente favorevoli per gruppi interessati ad un ambiente “rurbano”. Nello specifico, queste ultime potrebbero assistere a processi di consolidamento della loro funzione residenziale, a patto di non perdere i pregi ambientali che rappresentano il fattore di maggiore vantaggio. Nel caso dell’area metropolitana torinese, questo tipo di evoluzione potrebbe riguardare soprattutto quel settore collinare in transizione (Aimone, 2000) che, dalla collina torinese, si estende verso il Monferrato e l’astigiano.

Ancora diverso, poi, potrebbe essere il caso di **aree periurbane** che, pur mantenendo rapporti stretti con la metropoli, presentano anche una caratterizzazione economica ed occupazionale che ne motiva una **dinamica endogena**. Sempre nel caso torinese, ci riferiamo, ad esempio, ad aree come quelle delle valli alpine a più forte vocazione turistica, specie quelle interessate dalle trasformazioni connesse con la scadenza olimpica del 2006: esse potrebbero abbinare la funzione turistica e ricreativa con un interesse residenziale motivato dalla loro buona accessibilità al centro cittadino. Oppure alla zona a Sud, che funge da cerniera tra l’area metropolitana e la pianura del cuneese, ove si situa un’attività agroindustriale che convive con le potenzialità di un’area periurbana. O, ancora, ad una zona come il basso Canavese, in profonda trasformazione economica ed interessato da processi di “localizzazione nodale” (Occelli, 2000).

Viceversa, sempre con riferimento all’area torinese, è possibile che le zone con più forte concentrazione di aspetti critici siano rappresentate soprattutto dalle periferie e dalle cinture ex industriali, come pure dalle parti del territorio meno accessibili, oppure più fortemente compromesse da processi di degrado ambientale. In assenza di interventi efficaci il rischio è quello che si inneschino nuove modalità di ghettizzazione, anche attraverso l’eccessiva concentrazione di popolazione svantaggiata (sommando le diverse componenti: anziani, giovani a bassa qualificazione e a basso livello di istruzione, nuovi gruppi immigrati, e così via).

Al di là delle aree in qualche modo collegate all’area metropolitana torinese, si può porre particolare attenzione alle **zone che manifestano un dinamismo economico di natura endogena**. A questo riguardo, si può ipotizzare – accanto all’ulteriore rafforzamento delle economie distrettuali tradizionali e di quelle emergenti (tra queste il distretto tecnologico che sta formandosi nel Canavese in seguito al superamento dello shock Olivetti) – un consolidamento del corridoio pianeggiante tra Torino ed il cuneese, come pure dell’area collinare della Langa e del Roero. Per quest’ultima, in particolare, gli elementi di vantaggio sono rappresentati da una tendenza ad un’evoluzione demografica più attiva, come pure dalle ulteriori potenzialità di sviluppo della recente vocazione agroterziaria (Aimone, 2000).

All’alternarsi di elementi di dinamismo e sacche di possibile marginalizzazione che emerge dall’articolazione interna del territorio regionale corrisponde una analoga ambiguità – pur in un quadro prevalentemente soddisfacente – per quanto concerne la collocazione del Piemonte nel contesto interregionale europeo. Alla base di tale giudizio si pone l’evoluzione registrata nell’ultimo quindicennio: essa sembra avere per il momento confermato la **validità del “modello italiano”, fondato su una transizione graduale – anziché forzosa – verso le nuove tecnologie e sulla valorizzazione dei tessuti socioeconomici locali come fonte di competitività ed economie esterne, con un forte peso delle strategie di nicchia e della differenziazione estetica e funzionale del prodotto**. Questo modello ha consentito una riduzione più graduale del peso del settore manifatturiero, con effetti benefici sul valore aggiunto e l’occupazione, almeno per quanto riguarda le regioni centrali e settentrionali del Paese.

In questo ambito le regioni italiane più prospere hanno potuto mantenere una collocazione elevata nella gerarchia europea, costituendo nella parte settentrionale del territorio nazionale una macroregione di forte peso nel contesto europeo soprattutto – ma non soltanto – come area di mercato. Le regioni italiane del Nord costituiscono oggi una parte integrante della regione transnazionale alpina, il solo polo territoriale europeo in grado di competere strategicamente con “l’Europa delle capitali”.

Il Piemonte è organicamente inserito in tale contesto territoriale, con notevoli elementi di soddisfazione, e qualche problema di prospettiva. **I dati positivi** risiedono nella tenuta dei livelli di reddito per abitante, nel contenimento della disoccupazione entro tassi socialmente non laceranti, nella presenza di un sistema di competenze e tecnologie che lo avvicinano – più di qualunque altra regione italiana – ai poli innovativi dell'Unione Europea. **Gli elementi di preoccupazione** riguardano la futura scarsità di risorse umane, i possibili ritardi nelle grandi infrastrutture che possono saldare la regione alle macro reti tecnologiche e di mercato che il continente sta strutturando al suo interno, l'esigenza di ridefinire la propria presenza nelle tecnologie di punta, correggendo in parte quella stessa “ricetta” di evoluzione nella continuità che ha garantito negli scorsi vent'anni risultati non disprezzabili.

Punti di forza e possibili aspetti critici si definiscono però in un contesto di rapido cambiamento, che altera in modo oggi imprevedibile l'impatto possibile di ciascun elemento. Riflettendo sulle prospettive di una regione come la Nuova Inghilterra, per certi versi affine al Piemonte per il suo passato manifatturiero, l'attuale vocazione innovativa, la forte esposizione al cambiamento delle tecnologie, Paul Krugman osserva che **il mantenimento di una funzione di eccellenza innovativa richiede che i costi di comunicazione si riducano abbastanza da ampliare i mercati di riferimento per i settori della *knowledge economy*, ma non così radicalmente da rendere superfluo il rapporto face to face nella generazione delle innovazioni – un'eventualità che porterebbe a svalutare il potenziale competitivo dei cluster della conoscenza**. Osserva inoltre che non è dato al momento prevedere se i fattori di eccellenza tecnologica regionale assumeranno la forma di una nuova industria di specializzazione, che replica in qualche modo il ruolo traente e identitario delle precedenti specializzazioni manifatturiere, ovvero quella di una qualità diffusamente intrinseca all'insieme delle attività regionali, in quanto tale non ben misurabile o programmabile nei suoi sviluppi.

I dati e le considerazioni presentate nelle pagine precedenti sembrano collegarsi in modo stringente a tali riflessioni.

L'evoluzione osservata tra le regioni europee non corrisponde a nessuno degli schemi di comportamento che potrebbe parere logico attendersi, sulla base delle caratteristiche strutturali nei diversi territori: né ad un inseguimento sistematico da parte delle regioni meno sviluppate, né ad un inevitabile declino delle regioni iperindustrializzate, né ad una performance sicuramente migliore da parte delle regioni terziarie. Le caratteristiche intrinseche di ciascuna regione devono oggi essere valutate non in quanto fonte di condizionamento strutturale, quanto come materiale per una ricollocazione strategica. Dovremmo trovarci **in una fase nella quale ciascuna regione riscopre nel proprio patrimonio storico una serie di carte sulle quali scommettere, secondo ricette specifiche, fortemente determinate dalle scelte – e dalla capacità di scegliere – delle proprie classi dirigenti**, in quanto connesse alla possibilità di riclassificare tradizionali competenze e qualità valorizzandole entro un mercato fortemente mutato, e anzi in via di quotidiano, rapido, mutamento. A queste operazioni di ricombinazione, e ai fattori di coesione sociale e di leadership innovativa che le rendono possibili, potrebbero essere imputati molti dei casi di successo regionali registrati negli ultimi 15 anni.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- AIMONE S. (2000), *Le prospettive dello spazio rurale*, Informaires, XII, 23, pp. 30-37. IRES Piemonte, Torino.
- ALLASINO E. (2000) *Immigrati in Piemonte. Una panoramica sulla presenza di stranieri nel territorio regionale*, W.P. 143. IRES Piemonte, Torino.
- COMMISSIONE EUROPEA (1999) *Sesta relazione periodica sulla situazione socioeconomica e sullo sviluppo delle regioni dell'Unione europea*, Unione Europea, Luxembourg.
- DAVICO L., DEBERNARDI L. (2000) *Lavori in corso 2000. Primo rapporto annuale su Torino, L'eau vive* – Comitato Giorgio Rota, Torino.
- EUROSTAT (2001) *Statistics on science and technology in Europe*, <http://europa.eu.int/comm/eurostat>
- EUROSTAT (2001a) *Education in the regions of the European Union*, Statistics in Focus, Theme 3, 6/2001.
- EUROSTAT (2001b) *Regional labour force in the EU: recent patterns and future perspectives*, News Release n. 20, 20 February 2001.
- IRES (1967) *Rapporto dell'Ires per il Piano di sviluppo del Piemonte*, Unione Regionale delle Province Piemontesi, Torino.
- IRES (1995) *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1995*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- IRES (1996) *Determinazione dei distretti industriali di p.m.i. in Piemonte: aggiornamento al 1991*. Quaderni di ricerca Ires; n. 81. IRES Piemonte, Torino.
- ISTAT (1997) *I sistemi locali del lavoro 1991*; collana Argomenti; n. 10, Roma.
- ITATEN (1995), *Rapporto sulla regione Piemonte*, Rapporto di ricerca a cura del Dipartimento Interateneo Territorio, Politecnico-Università di Torino, Roma.
- KRUGMAN P. (2000) *Some chaotic thoughts on regional dynamics*, <http://www.wws.princeton.edu/~pkrugman/temin.html>.
- MELA A., DAVICO L., CONFORTI L. (2000) *La città, una e molte: Torino e le sue dimensioni spaziali*, Liguori, Napoli.
- OCCELLI S. (2000) *Tra luoghi e reti: un territorio in azione*, Informaires, XII, 23, pp. 39-42. IRES Piemonte, Torino.

Ire scenari

→ PROSPETTIVE E PROGETTI NELLE REALTÀ PERIFERICHE

ire scenari

PROSPETTIVE E PROGETTI NELLE REALTÀ PERIFERICHE

Carlo Beltrame*

In una analisi socioeconomica condotta a livello regionale è quasi inevitabile conferire un peso preponderante alle prospettive e alle problematiche dell'area centrale: giocano in questo senso tanto i limiti di conoscenza degli analisti quanto il potere economico e mediatico del polo metropolitano. Soprattutto la valutazione di punti forti e punti deboli delle singole aree, la varietà degli orientamenti strategici, i progetti chiave cui le province legano le proprie prospettive – dunque un insieme di elementi chiave per ogni analisi di scenario che non voglia prescindere dai movimenti concreti con cui gli attori regionali concorrono a costruire il loro futuro – rischia di restare in ombra, a causa di una eccessiva sovrapposizione mentale tra l'evoluzione della regione e quella della sua provincia centrale.

Sulla base di tali preoccupazioni, è parso opportuno realizzare una ricognizione sui nodi problematici, i vantaggi competitivi percepiti, i progetti coltivati dalle diverse province extra torinesi, attraverso la schedatura dei principali documenti di programmazione e un congruo numero di colloqui con testimoni chiave.

In questo capitolo viene presentata per ogni provincia una scheda che ne elenca gli aspetti chiave, attraverso una selezione che non può evitare rischi di arbitrarietà. Inoltre la raccolta delle informazioni si è dispiegata su un arco temporale piuttosto lungo, per cui possono inserirsi qua e là difetti di aggiornamento, nonostante il carattere di medio termine delle tematiche trattate. Tuttavia il quadro che ne esce sembra documentare abbastanza efficacemente la ricchezza di iniziative e opportunità che attraversano il territorio regionale, offrendo una prima rappresentazione sinottica che appare di utilità non trascurabile al fine di avviare una riflessione sui movimenti endogeni che prendono corso dalle varie articolazioni della società regionale, e qualche primo spunto per la ricerca di possibili convergenze e compatibilità.

1. LA PROVINCIA DI CUNEO

È una provincia che denuncia, da anni, carenza di collegamenti sia per il capoluogo provinciale, come per l'area di maggiore sviluppo, di Alba-Bra. I problemi economici più gravi si hanno nell'ampio spazio montano non interessato da forme di turismo bi-stagionale e comunque di relativamente lunga durata, come pure nella parte più alta delle Langhe. **Tuttavia è anche una provincia dotata di vitalità diffusa e pure di una notevole progettualità**, che interessa tutti i settori. **L'agricoltura ha notevoli spazi di eccellenza**, sia nella parte centrale di pianura (dove trova anche integrazioni con l'industria alimentare) come nella parte collinare delle Langhe (dove la vite e il vino sono diventati non solo un *must*, ma, particolarmente, un elemento propulsivo fondamentale per lo sviluppo turistico). **Anche l'industria**, che ha i suoi punti di forza nell'area Alba-Bra, ha, pure accanto a taluni punti di crisi aziendali (specie nelle aree di Cuneo e di Fossano), **elementi di grande rilievo** (si pensi solo, oltre ai più importanti nomi dell'albese, a Michelin e a Burgo) abbastanza diffusi sul territorio. Per il terziario, citiamo quello pubblico (degli Enti locali e loro emanazioni), che riesce ad essere fattore propulsivo per la promozione e per lo sviluppo, quello della formazione (**l'Università riesce in provincia a trovare utili raccordi con il mondo delle imprese**: ricordiamo il Politecnico di Mondovì e la Scuola di Amministrazione Aziendale di Cuneo), quello della distribuzione, quello dei trasporti e quello del turismo, con **Alpitur di Cuneo, primo tour operator italiano (ormai a controllo di IFIL)**. Le condizioni di relativo isolamento di importanti parti della provincia hanno condotto a una particolare insistenza sui **progetti di ordine infrastrutturale**, in particolare l'asse **Cuneo-Alba-Asti** e il **collegamento con il Sud Est della Francia** (con il progetto di un nuovo traforo e con il potenziamento-raddoppio del Tenda). Le **alleanze** della provincia di Cuneo riguardano principalmente le altre province del Piemonte Sud (Asti e Alessandria) non solo per problemi infrastrutturali, ma anche, ad esempio, per il comune impegno di valorizzazione dello spazio collinare tra Langhe-Roero e Monferrato (distretto del vino),

* Ex Direttore Cedres.

le due province liguri di Savona e di Imperia, il dipartimento delle Alpes Maritimes (tutte insieme coltivano, tra l'altro, il disegno di sviluppi turistici integrati all'insegna delle "Alpi del Mare"), come anche il dipartimento delle Hautes Alpes, quello che ha come capitale Gap (e al quale si arriva anche attraverso il Colle dell'Agnello, tra Val Varaita e Queiras).

I PUNTI DI DEBOLEZZA

- la debolezza della base demografica (specie nelle **aree montane e di alta collina**), anche se il saldo naturale negativo viene in parte compensato dal saldo migratorio positivo;
- elementi di crisi in alcune imprese/gruppi industriali (anche se non si può parlare di deindustrializzazione e il tasso di disoccupazione è alquanto ridotto);
- ancora smagrimento dell'occupazione agricola;
- un'agricoltura di sussistenza in vasti spazi montani e di alta collina;
- **un terziario, in genere, non propriamente qualificato**;
- isolamento o comunque difficoltà sul terreno delle comunicazioni per l'area di Cuneo e per l'area di Alba-Bra (come anche per le zone di alta montagna e collinari);
- problemi di dotazione e regolazione idrica.

I PUNTI FORTI

- **il policentrismo della provincia è una ricchezza sotto il profilo umano, sociale, industriale, turistico, urbanistico. C'è però il problema di governarlo** (contando sui nuovi ruoli della Provincia, sul terreno della pianificazione territoriale, della programmazione, della scuola), di tenere insieme e far fare sistema ai diversi centri, l'altro problema è quello del capoluogo che deve dialogare con tutti i centri del policentrismo, ma anche dialogare verso l'esterno, non solo con Torino, ma pure con le contigue province liguri, con Asti e Alessandria e, naturalmente, con la Francia;
- una buona **disponibilità di spazio in pianura** (con l'avvertenza di uno spazio agricolo da salvaguardare);
- una **grande varietà e ricchezza ambientale, tra le Langhe e l'arco delle Alpi, le città e le località e il paesaggio rurale**;
- una notevole **vivacità industriale** in alcune zone (Alba-Bra come zoccolo duro dell'industria provinciale) e in alcuni settori;
- le nuove **prospettive di sviluppo turistico** (valli alpine, Langhe-Roero);
- un terziario con spunti di rilievo (il caso di **Alpitour**, la rete di **banche di credito cooperativo**...);
- una **agricoltura di qualità in alcuni comparti nodali** (vite e vino, frutti-coltura, bestiame) e le buone connessioni con l'industria di trasformazione e con il turismo in ambiente rurale, un "sistema universitario" diffuso sul territorio, tra cui il Politecnico di Mondovì, la Scuola di Amministrazione Aziendale di Cuneo... (come tenere insieme e coordinare anche questo "sistema");
- una sempre elevata **capacità di risparmio**.

LA PROGETTUALITÀ

Il policentrismo e l'isolamento di importanti aree provinciali hanno indotto da sempre a porre l'accento sui progetti infrastrutturali e in materia di comunicazioni, insieme all'insistenza sul tema delle reti, più in generale. Questo avviene, in genere, insieme ad altre province, come nel caso del **Prusst del Piemonte Meridionale** (Programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio) progettato insieme alle Province di Asti e di Alessandria. Ma avviene anche per più **importanti progetti infrastrutturali**, quali, principalmente:

- l'autostrada Cuneo-Asti;
- il traforo delle Alpi Marittime (sotto il colle della Lombarda), ma anche il raddoppio o comunque il potenziamento del Tenda;
- il completamento della Torino-Savona;
- gli altri collegamenti con la Liguria (per Garessio);
- l'utilizzo dello scalo aereo di Levaldigi (in connessione con Caselle) da servire con un collegamento ferroviario (si potrebbe così creare nell'area una piattaforma logistica).

Per i settori produttivi (industria e agricoltura, turismo) i programmi di promozione (particolarmente all'estero) vedono **molto attiva la Camera di Commercio di Cuneo, in collaborazione con gli altri enti cuneesi e con le Camere di Commercio liguri e francesi** (la complementarità turistica Riviera/Costa Azzurra ed entroterra vista in un progetto denominato "le Alpi del Mare").

Tra i **progetti privati** di maggiore rilievo:

- l'investimento Burgo a Verzuolo di mille miliardi di lire per una nuova linea di produzione di 400 mila tonn./anno di patinate;
- Alpitour (pure entrato sotto il controllo IFIL) che potenzia il proprio quartiere generale di Cuneo;
- Michelin, che per confermare la propria volontà di essere fortemente presente in provincia, investe per rimettere a nuovo lo stabilimento di Cuneo andato a fuoco;
- lo sviluppo vitivinicolo e turistico insieme trova concreta espressione nel progetto dell'Agenzia di Pollenzo (36 miliardi di lire); che prevede: una struttura alberghiera, una cantina di affinamento per grandi vini detta "Banca del Vino", un grande ristorante, un centro universitario di studi detto "Accademia Europea del Gusto" (la zona può avvalersi delle capacità promozionali di Arcigola Slow Food, che ha sede a Bra).

La capacità progettuale delle istituzioni (e in particolare della Provincia di Cuneo) trova espressione nel "parco progetti" contenuti nella Relazione Previsionale e Programmatica e nel Piano Territoriale Provinciale (sistema degli obiettivi, delle politiche, dei progetti).

2. LA PROVINCIA DI ASTI

Il capoluogo provinciale ha un forte peso sulla provincia nel complesso (conta per un terzo della popolazione provinciale e ancora di più per altri parametri), ma da più parti si pone l'accento su **una certa divaricazione tra il capoluogo (non certo brillante e in cerca di più definiti ruoli) e il resto della provincia, più vivace e più ricco di iniziative**. Ma anche qui bisogna **distinguere tra la parte settentrionale della provincia (con problemi di più marcato spopolamento, rimasta più agricola e di un'agricoltura con spazi di abbandono) e la parte meridionale (più dinamica e attiva, con una vitivinicoltura di qualità, più ricca di iniziative promozionali)**. Nella parte Sud c'è il "polo" Canelli-Nizza, che non è solo vite e vino, ma anche una interessante industria meccanica indotta (macchine per l'enologia). La provincia è interessata da **proiezioni-gravitazioni verso l'esterno**, ad esempio, **verso Torino** per il polo di Villanova e anche per l'importante centro di Castelnuovo Don Bosco, verso Casale Monferrato (la fascia da Moncalvo a Casorzo), **verso Acqui Terme** (per parte della zona di Nizza). Nella fascia Ovest e Nord Ovest verso Torino, è sicuramente da verificare un **possibile ruolo di "residenzialità" (e pertanto non solo di "seconda casa") per chi lavora nell'area metropolitana di Torino**. La provincia è attraversata dall'asse Ovest-Est (statale, autostrada, ferrovia) che è anche l'asse principale di sviluppo, specie lungo la direttrice Asti-Torino (fino al "polo" industriale e di interscambio di Villanova d'Asti). Si tratta di rafforzare l'asse Sud-Nord che incrocia tale asse, da un lato, con la Cuneo-Alba-Asti e, dall'altro lato, con la prosecuzione verso Casale/Vercelli (ma anche verso Chivasso). In questo modo si dà spinta a sviluppi sulla direttrice Asti-Alba, ma anche a rivitalizzazioni di altri centri, come Moncalvo, Montiglio, Cocconato... **Il ruolo di Asti va rafforzato**

e qualificato come terziario pubblico e privato (città di servizio per tutta la provincia e anche "di governo" per tutto il territorio provinciale), sostenendo comunque sempre il ruolo industriale nei suoi settori tipici (l'area di Asti va peraltro vista allargata all'immediato intorno, che arriva ad esempio, anche a Castell'Alfero). La caratterizzazione di **provincia del vino** trova promozioni nelle diverse parti del territorio (si vedano le "sottozone" del Barbera), ma il capoluogo ha le persone e le strutture per continuare in una promozione globale intorno al nome, di rilievo mondiale, di "Asti". Per Asti c'è comunque la problematicità di questa condizione, è relativamente troppo vicina a Torino per potere costituire, come, ad esempio, Novara ed Alessandria, un grosso polo autonomo, in grado di giocare da solo originali e importanti ruoli, è relativamente troppo lontana da Torino per giocare qualche ruolo insieme (se non dentro) ad una grande area metropolitana. E comunque Torino più che dare (indotto auto a parte), sembra prendere ad Asti (risucchio di forze umane). La provincia di Asti, infine, ha, in senso relativo, la più forte **frammentazione comunale**, a livello non solo regionale, ma anche nazionale. Può costituire, insieme alla Regione e alla Provincia, un laboratorio per tutte le strutture che possono superare/alleviare tale frammentazione (comunità collinari, insieme alla comunità montana che c'è già, unione di comuni, al limite qualche fusione... e poi patti territoriali, accordi di programma).

I PUNTI FORTI E I PUNTI DEBOLI

I punti forti e i punti deboli si individuano innanzitutto osservando **due fondamentali dualismi**:

- tra il capoluogo provinciale (che sta ancora cercando di definire o rafforzare il suo ruolo di importante centro nel contesto regionale e di capoluogo al servizio di tutto il territorio provinciale, ma anche di grande Asti, vale a dire di Asti e la cintura di comuni intorno) e il territorio della provincia (che presenta spunti di vivacità e di eccellenza accanto ad aree di declino e di abbandono, anch'esse alla ricerca di nuove funzioni e ruoli);
- tra l'asse fondamentale di sviluppo collocato, grosso modo, sulla Torino-Asti-Alessandria, la parte settentrionale della provincia in declino o di mancato sviluppo e la parte meridionale ricca di spunti di eccellenza, nel settore agricolo e nel settore industriale.

È certamente un punto forte la collocazione spaziale di Asti all'incrocio tra la direttrice di sviluppo appena indicata e un'altra direttrice, che da Cuneo ed Alba "risale" ad Asti per proiettarsi verso Nord (in direzione di Casale-Vercelli, ma anche in direzione di Chivasso). Il punto forte, per questa seconda direttrice, è soprattutto una occasione da cogliere e realizzare progettuamente.

I collegamenti con Alba e Cuneo e la viabilità nella parte settentrionale della provincia sono comunque, oggi, uno dei punti deboli più rilevanti del sistema provinciale.

La collocazione spaziale ottimale deve peraltro fare forza su ruoli capaci di fare "attrattività", quali:

- **un possibile rafforzato ruolo industriale** (rispetto a fenomeni di alleggerimento del passato);
- **un innovativo ruolo terziario di servizio** per tutta la provincia (ad esempio nel campo bancario e finanziario, nel campo delle funzioni di governo da parte delle istituzioni, autonomie locali e autonomie funzionali, di Asti);
- un ruolo (avviato e da perfezionare) di **promozione e di valorizzazione agricola** (vite e vino) **e turistica** di Asti e della provincia.

La provincia, se sembra nel complesso avere trovato una stabilità demografica a non denunciare elevati tassi di disoccupazione (la disaggregazione territoriale di questi fenomeni trova peraltro spazi più positivi e spazi molto preoccupanti), ha pur sempre un livello di reddito pro capite tra i più bassi della regione.

Sicuramente sono **punti forti** e qualificanti per la provincia (ma anche opportunità da cogliere e sfruttare):

- **il settore vitivinicolo**, specie quando si lega alla valorizzazione territoriale (distretto del vino, zone delle DOC/DOCG, sottozone) o quando genera indotto di rilevanza internazionale (come nel caso dell'area di Canelli-Nizza);
- **l'ambiente e il paesaggio rurale** come elementi sui quali basare tutte le nuove forme di turismo in ambiente rurale (agriturismo, bed & breakfast).

Tra i **punti deboli** va ancora indicata la notevole (da primato nazionale) **frammentazione amministrativa** e la presenza di una miriade di comuni minimi – questo punto di debolezza può essere la base per fare della provincia di Asti un "laboratorio" di studio e di sperimentazione di forme di cooperazione intercomunale (la rete telematica è uno dei possibili strumenti di queste operazioni), se non di unioni o di altre fusioni (oltre a quella già realizzata intorno a Montiglio).

LA PROGETTUALITÀ LOCALE

La progettualità del territorio astigiano in parte si connette ai punti deboli e ai punti forti appena indicati. Tra i grandi progetti in primo piano c'è sicuramente la realizzazione dell'**autostrada Cuneo-Alba-Asti**, ma insieme vanno considerati i progetti di collegamento verso Nord (nelle direttrici indicate). E la risoluzione dei diversi (e numerosi) nodi infrastrutturali, compresa la **verifica di fattibilità dei disegni di intermodalità e di logistica intorno ad Asti** (ma a Villanova d'Asti, vale a dire ai margini dell'area metropolitana di Torino, c'è già un importante polo logistico), rientra in questo ampio progetto di natura infrastrutturale.

Nell'ambito dei **progetti di valorizzazione vitivinicola e turistica insieme**, che partono dalla promozione-valorizzazione vinicola attuata da Asti alle diverse iniziative sul territorio, da Canelli-Nizza a Cocconato, da Agliano a Moncalvo, si inseriscono anche le iniziative di recupero/restauro e pertanto anche alcuni progetti del PRUSST delle Province del Piemonte Meridionale. Vanno inoltre ricordati:

- il grande disegno di **rivitalizzazione e di riuso residenziale della parte nord collinare della provincia** (da verificare anche con le realtà territoriali contigue come l'area metropolitana torinese e come lo stesso Casalese);
- il disegno di **"Asti provincia laboratorio" per progetti di cooperazione intercomunale**;
- il patto territoriale della parte settentrionale della provincia con una trentina di progetti.

3. LA PROVINCIA DI ALESSANDRIA

È una provincia dallo **spiccato policentrismo**. I maggiori centri della provincia hanno caratteri e storie diverse, non riconducibili all'unità provinciale, quasi delle sorte di "autonomie" all'interno di una stessa provincia (che è stata chiamata, dal CENSIS, anche una **"provincia federata"**).

E **non pochi di questi centri (con le loro zone intorno) hanno storiche "proiezioni" esterne**, ad esempio Novese e Ovadese verso Genova, Tortonese verso l'Oltrepò Pavese e la Lombardia... Ma anche il Casalese (verso Torino e verso la Lombardia) e l'Acquese (verso la provincia di Savona e verso la provincia di Asti) presentano proiezioni esterne. È d'altro canto singolare che importanti Diocesi della provincia (come Acqui Terme, Tortona e Casale Monferrato) si aprano ampiamente a territori esterni (mentre ci sono solo ridotte penetrazioni interne di altre Diocesi, quelle di Asti e di Genova). Questa condizione ha portato la Provincia di Alessandria a coltivare tradizionali alleanze esterne, come le seguenti:

- **il triangolo Alessandria-Genova-Savona** (oggi chiamato il **triangolo della logistica**, perché in primo luogo guarda ai rapporti porti-entroterra);
- **l'asse Cuneo-Asti-Alessandria** (che, oltre all'asse di comunicazione, mette in gioco collaborazioni più vaste, contenute in un comune PRUSST, e anche il **distretto del vino**);
- **l'asse Alessandria-Casale Monferrato Vercelli-Novara**, che non è solo un asse "universitario" (**"Università del Piemonte Orientale"**), ma anche un **"disegno" di "sistema" intrametropolitano, tra le aree metropolitane di Torino e di Milano** i rapporti con la Lombardia, del Casalese e del Valenzano con la Lomellina, di Tortona con Voghera (per non parlare di un remoto disegno di "comprensorio turistico delle quattro regioni", là dove si incontrano quattro regioni e quattro province AL-PV-PC-GE).

Il policentrismo può essere considerato una debolezza (di qui l'obiettivo della Provincia di **"tenere insieme" le diverse parti del suo territorio** e di svolgere un efficace ruolo di governo e di servizio per tutto il territorio provinciale), ma rappresenta anche un insieme di vivacità (tra cui: il sistema industriale del Casalese, il polo orafa di Valenza, il polo di Felizzano-Quattordio, lo spazio della logistica lungo la Valle Scrivia, ma con attori anche altrove, come il gruppo Bonzano di Coniolo, al quale appartiene anche l'interporto di Villanova d'Asti).

Insieme ai nodi critici (continua riduzione della base demografica e della base occupazionale, aree con problemi ambientali...), a fenomeni di deindustrializzazione (particolarmente nel capoluogo provinciale), allo smagrimento agricolo, **ci sono aree e comparti di eccellenza** nell'industria (non solo nei comparti noti del Casalese) e anche nell'agricoltura (vite e vino). Anche in provincia di Alessandria c'è un problema di terziario da qualificare, anche per dare un ruolo, in questo settore, al capoluogo provinciale. L'Università sta trovando utili raccordi con le imprese (si cita qui solo la specializzazione in plasturgia della facoltà breve del Politecnico) e pure con le istituzioni.

LE PROSPETTIVE

Tra i **punti deboli** della provincia abbiamo il **restringimento della base demografica** (e l'invecchiamento della popolazione) e anche lo **smagrimento della base occupazionale**. Questo ha interessato, in passato, inizialmente l'agricoltura montana e collinare (ma il processo continua) e poi l'industria (in alcune aree, come l'Acquese e lo stesso capoluogo provinciale, come anche l'asse della Valle Scrivia). Lo sviluppo dell'occupazione terziaria non è sempre avvenuto in direzioni qualificate e sembra avere toccato, al momento, il "tetto" possibile. Ma ci sono qui, nel passaggio dal terziario tradizionale al terziario più avanzato e comunque moderno, spazi di crescita selettiva.

Le **non positive condizioni ambientali di alcune aree** (dall'annoso nodo delle ricadute su tutto il bacino delle Bormide della fonte di inquinamento dell'Acna di Cengio ai problemi dell'amianto-cemento dell'area di Casale Monferrato) si sommano ai dissesti, ancora di natura ambientale, idrogeologici, che, se più di recente hanno interessato il Po e il Casalese e il Tanaro e l'Alessandrino, in passato hanno toccato larga parte del territorio provinciale, che rivela così una estrema fragilità.

Sono visibili **diverse velocità di sviluppo e rilevanti squilibri nel territorio provinciale. Il capoluogo provinciale sta solo negli ultimi tempi, di fronte alla perdita di un forte ruolo industriale, trovando ruoli terziari qualificati**. Ciò avviene, ad esempio, sul terreno di una azione di governo (non solo la Provincia, ma anche le altre istituzioni di livello provinciale e comunque di Alessandria) che tenda a tenere insieme tutte le diverse componenti territoriali della provincia e a porsi al servizio di tutta la provincia. E avviene anche con il nuovo ruolo di Alessandria città universitaria e nell'interazione tra Università e istituzioni, Università e imprese (si cita la laurea breve in plasturgia animata da una associazione di supporto tra imprese).

Si contrappongono il **declino e il degrado di aree montane non interessate dal turismo** o da altri sviluppi possibili (ad esempio, la forestazione di un "progetto Appennino" interregionale) **e delle aree collinari di abbandono** (non più interessate, ad esempio, dalla coltura della vite) e lo sviluppo di **aree e poli di eccellenza** come il **Casalese, il polo dell'oro e del gioiello di Valenza, l'asse della Valle Scrivia con fondate prospettive nel campo della logistica** (basate su preesistenze già operanti, tra Rivalta Scrivia, Pozzolo Formigaro e Arquata Scrivia – ma ci sono altre realtà in altre zone, come, ad esempio, quelle del Gruppo Bonzano di Coniolo, anche se hanno le attività più propriamente logistiche in altre province, ad esempio a Villanova d'Asti).

Tra i **punti forti** sui quali lavorare (segnalati, almeno in parte, nei lavori preliminari del piano territoriale provinciale) e sui quali si esercita la progettualità locale, abbiamo comunque i seguenti:

- gli **spazi di eccellenza nel settore industriale** (con aziende e prodotti che fanno immagine anche a livello internazionale e che sono trainanti per altre imprese) e nel settore agricolo (anche qui con prodotti, come il vino, che fanno immagine per tutta la provincia);
- un **elevato numero di imprese** che denota, in qualche misura un buon spirito imprenditoriale (si cita ancora la microimprenditorialità di Valenza fatta di una miriade di laboratori artigiani) e anche, da parte delle istituzioni e delle imprese, una certa capacità di fare sistema (come avviene nella anticipatrice esperienza del patto territoriale e come avviene nei comitati dei distretti industriali, con tutti i loro progetti);
- una **buona struttura formativa**, che ha visto aggiungersi alle scuole secondarie superiori il fatto nuovo e caratterizzante dell'Università, con quanto essa può dare al sistema provinciale in termini di ricerca e di diffusione dell'innovazione tecnologica, interagendo con il mondo delle imprese (Università di Alessandria e anche gli altri avvisi a Casale e ad Acqui Terme) (va citato il parco tecnologico delle telecomunicazioni della Valle Scrivia con i suoi legami con l'Università e con le imprese: è un progetto-occasione ancora da ulteriormente sviluppare);
- la geografia, che assegna al territorio provinciale una indiscussa **centralità rispetto alle maggiori aree metropolitane del Paese e ai corridoi di traffico tra i porti liguri e la pianura padana e, più oltre, il Centro Europa**. Questo fattore, mentre richiama progetti di nuovi collegamenti tra Genova-Voltri e l'entroterra (terzo valico, linea di alta capacità ferroviaria tra Genova e Milano, ma anche raccordo con Alessandria e con Torino, asse Voltri-Sempione, collegamento con Malpensa/Cargo City), induce a prospettare grandi progetti nel campo della logistica, al limite, una grande piattaforma logistica padana, che possa competere con le grandi piattaforme del Nord Europa, tipo Vento;
- questa visione interregionale ed europea, tradizionale per la provincia di Alessandria, si richiama agli slogan di "Alessandria provincia aperta" (alla integrazione con gli altri territori intorno, specialmente di altre regioni) e di "Alessandria provincia d'Europa" (se non di "Alessandria provincia multinazionale", per la elevata presenza di "basi" di grandi gruppi esteri in provincia e per le numerose "basi estere" dei maggiori gruppi industriali della provincia). **La centralità della provincia di Alessandria, rispetto alle grandi aree metropolitane intorno, è sicuramente alla base del progetto dell'Outlet di Serravalle Scrivia, decollato all'inizio dello scorso mese di settembre;**
- una larga parte del territorio provinciale (le colline, le montagne, le città d'arte) lo qualificano come **territorio gradevole ed attrattivo**, nel quale ci sono buone condizioni di qualità della vita e nel quale si può vivere, lavorare e intraprendere, una provincia nella quale si può venire a soggiornare come turisti o come visitatori/escursionisti.

Oltre alle indicazioni progettuali in precedenza accennate, si possono richiamare qui, tra i diversi **progetti** sul tappeto (in diverse fasi di elaborazione), i seguenti:

- **rilancio del termalismo di Acqui Terme**, in un contesto turistico allargato (all'intorno appenninico e collinare) e valorizzazione vitivinicola (Enoteca – ma qui va richiamato anche il ruolo, da qualificare, nell'Enoteca di Vignale Monferrato);
- **risanamento ambientale** (Valle Bormida e Casale Monferrato, per l'amianto-cemento);
- Tenuta La Cannona (Ovadese) come centro di ricerca e sperimentazione in agricoltura (viticoltura);
- **"sulle strade dei Campionissimi"** (valorizzazione turistica, anche con strumenti museali, dell'area tra Novi Ligure e Tortona);
- recupero e utilizzo a diversi fini della **Cittadella di Alessandria;**
- **PRUSST del Piemonte meridionale;**
- **distretto del vino** e utilizzo di strutture del genere Società Consortile Langhe-Roero-Monferrato (che ha una antenna anche ad Acqui Terme);
- il potenziamento delle strutture di promozione (in diversi aspetti, tra cui anche quello fieristico) del **polo orafico di Valenza;**
- la **valorizzazione turistica e agricola** del Monferrato Casalese, puntando su strumenti di promozione come il GAL Monferrato Casalese (tenere presente che in provincia ci sono altri due GAL: Borba Due Leader

con sede a Ponzone e Giarolo Leader con sede a Stazzano), e recuperando una struttura come il Castello di Casale Monferrato;

- strumenti a sostegno della creazione d'impresa.

4. LA PROVINCIA DI VERCELLI

La creazione della nuova Provincia di Biella ha generato problemi dimensionali, sottraendo a Vercelli un territorio economicamente e demograficamente rilevante. Inoltre c'è, da sempre, **il problema di raccordare meglio a Vercelli la Valsesia**, che, per non secondari aspetti (specializzazioni industriali, la stessa appartenenza alla Diocesi di Novara), ha motivi di gravitazione anche su Novara. Si tratta allora di rafforzare i legami Valsesia-Vercelli, mentre da talune parti si affaccia **l'ipotesi di allargare verso Sud la provincia (Monferrato Casalese)**. Mentre si segnala il Vercellese come "una realtà consolidata a reddito mediamente elevato", si parla di scarsa dinamicità imprenditoriale (industriale) e di seri problemi per la coltura agricola (il riso), che ha caratterizzato (e in parte caratterizza ancora) positivamente tutta l'economia dell'area.

Il ruolo terziario di Vercelli non viene ancora ritenuto adeguato a bilanciare le "fughe", alla ricerca di servizi rari o di rango, sia verso Milano come verso Torino. Viene peraltro giudicato positivo l'impatto dell'Università, nella prospettiva di realizzare un polo scientifico, di ricerca e di formazione al servizio delle imprese. Nell'area della Val Sesia il terziario si propone evidentemente come **sviluppo turistico**, in un disegno di integrazione di percorsi e di impianti con le valli contigue, tra Macugnaga e le valli di Gressoney e di Ayas (progetto Monterosa).

Oltre alle due realtà territoriali del Vercellese e della Val Sesia, si distinguono altre sub-aree, tra le quali la fascia occidentale più connessa con la provincia di Torino.

Il sistema delle alleanze si esprime in queste direzioni:

- con Biella, Novara e il VCO nel contesto del quadrante del Piemonte Orientale (tra i temi centrali **la "pedemontana"** collegata alla "pedegronda" lombarda);
- con il Casalese (per l'esigenza prima citata) con l'asse Alessandria-Casale Monferrato-Vercelli-Novara (è un asse universitario, ma anche **un possibile disegno di "sistema" di città intrametropolitana**, tra le aree metropolitane di Torino e Milano);
- con le Province del Po. La collocazione spaziale di Vercelli, ma anche di Santhià, la linea ferroviaria ad alta capacità Torino-Milano, con le connessioni tra Santhià e Novara attraverso Vercelli con la "linea storica", possono innescare positivi supporti e sviluppi importanti nel **sistema dei trasporti e della logistica**, oltrechè nella proposta di aree produttive strategiche, a Santhià o a Vercelli (ma anche nell'area ENEL non utilizzata della centrale di Leri). Più in prospettiva, per ridare effettiva (oltre a quella geografica) centralità agli spazi Vercelli-Santhià, c'è **il disegno di una nuova galleria ferroviaria tra Aosta e Martigny** (lo spazio vercellese sarebbe interessato così non solo da un grande asse orizzontale, ma anche da un grande asse verticale di importanza internazionale).

I PUNTI DI DEBOLEZZA

- accentuata tendenza al **calo demografico** (specie in Valsesia);
- **crisi congiunturale (ma non solo congiunturale) nel comparto della produzione risicola** (per problemi di mercato legati alle aperture dei mercati internazionali e venir meno delle forti protezioni comunitarie) e le "code" del processo di deindustrializzazione del passato;
- presenza di **un esteso terziario di tipo tradizionale**;
- difficoltosa accessibilità viaria nelle aree montane e di innervamento locale nella pianura.

I PUNTI DI FORZA

- **la collocazione spaziale eccezionale nel contesto nazionale e anche internazionale** (ma è una carta da giocare per gli sviluppi futuri, pure nell'attuale efficiente contesto delle vie di comunicazione), facile accessibilità anche dalle regioni contigue (Lombardia, Liguria);
- rafforzamento dei poli logistici attuali e potenzialità per più grandi poli logistici integrati;
- **posizione leader nella produzione risicola** in Italia e in Europa (ma c'è da considerare anche il punto di debolezza visto prima);
- **buona propensione al risparmio ed elevato livello di reddito pro capite;**
- **punti di eccellenza nel sistema industriale** (nello spazio settentrionale all'inizio della Val Sesia, nello spazio verso la provincia di Torino, l'area più propriamente di Vercelli deve ancora giocare tutte le sue carte);
- le **potenzialità turistiche inesplorate della Val Sesia** e le nuove possibili forme di turismo (agriturismo, turismo legato ai fiumi, turismo legato ai parchi naturali, turismo culturale legato al grande patrimonio monumentale e artistico, percorsi turistici, come la via delle grange).

I punti di forza sono anche delle opportunità da cogliere e sviluppare. Tra queste si segnalano comunque ancora:

- quanto può essere indotto dal progetto dell'alta capacità, ad esempio in termini di logistica e di spazi per insediamenti produttivi (non dimenticare il possibile utilizzo dello spazio ENEL di Leri vicino alla centrale);
- l'Università e i suoi raccordi con le imprese e con le istituzioni.

LA PROGETTUALITÀ

- la grande capacità ferroviaria e quello che può indurre, nel campo della **logistica** e di **insediamenti produttivi**, sia nel punto di connessione con la linea storica (**piattaforma tra Livorno e Santhià, in connessione con il distretto industriale**) sia a Vercelli (intorno alla stazione);
- **Monterosa 2000** e l'integrazione tra gli impianti di Val Sesia e Valli di Gressoney e Ayas (vedere la gamma di progetti della Comunità Montana della Val Sesia, in particolare agrosistemi);
- il **polo universitario di Vercelli** e le relazioni con il mondo delle imprese (facoltà di ingegneria idraulica, polo tecnologico...);
- **agenzia provinciale per l'energia;**
- **riassetto idrogeologico e difesa del suolo** (è peraltro un disegno che interessa tutto l'arco alpino e i fiumi che arrivano al Po, problema della messa in sicurezza del Po tra Chivasso, Trino, Morano, Casale e oltre, fino a Bassignana);
- **il distretto agroindustriale del riso** (valorizzazione, promozione, marchi) (fiera del riso e del vino, anche come "aggancio" al Monferrato Casalese);
- serre termicamente assistite (presso ITA Istituto Tecnico Agrario di Vercelli);
- marketing territoriale della provincia (sotto il profilo industriale, ma anche sotto il profilo turistico, intorno a specifici temi, come la Via Francigena, che interessa diverse località della provincia, da Varallo a Fiontanetto);
- azioni di sostegno alle piccole e medie imprese;
- rete telematica (tra Enti locali, imprese, scuole).

5. LA PROVINCIA DI BIELLA

Analisi Unioncamere hanno messo in luce: gli **aspetti paesaggistici e turistici** (i parchi, il turismo religioso, gli stabilimenti idroterapici, due aree sciistiche), la **vocazione industriale** della provincia (il distretto tessile e meccanotessile di rilievo mondiale, con forte vocazione all'export), **l'addensamento demografico** nella parte

centrale e industriale della provincia, la presenza di un sistema integrato, all'interno del quale **le istituzioni pubbliche e le organizzazioni private interagiscono creando un contesto favorevole allo sviluppo...** Oltre alle istituzioni pubbliche, vanno annotate importanti presenze private in campo, come, ad esempio, **l'Unione Industriale** (che sviluppa anche una buona azione di ricerca) e la **Banca Sella**, la più grande banca "privata" piemontese. E poi c'è in loco una buona base di formazione e di ricerca. Tra i "grandi quadri ambientali" della provincia colti dalla bozza di piano territoriale, il sistema urbano pedemontano è quello centrale, con l'asse Biella-Cossato asse portante della provincia in termini demografici ed economici. **Il "distretto del Biellese nel mercato globale"** (ricerca CESDI), caratterizzato da una sostanziale stabilità strutturale della filiera e da una discreta spinta espansiva, difende la nicchia di prodotto con una offerta di livello qualitativamente sempre più elevato. La sfida non è solo sulla innovazione di prodotto, ma si trasferisce sul livello della qualità, del servizio, della velocità e flessibilità nei tempi di risposta... **I cinque distretti industriali individuati dalla Regione** lavorano insieme (coordinamento della Camera di Commercio) e hanno presentato progetti centrati sui campi della promozione-commercializzazione, dei centri di servizio, del miglioramento del sistema produttivo. Storicamente Biella guarda ad Est, verso Milano (per i servizi di rango più elevato, per la moda, per la finanza), ma le infrastrutture di collegamento lasciano a desiderare sia nella direzione Novara-Milano, sia nella direzione Santhià-Torino. **Seri problemi riguardano la viabilità** interna all'area e c'è anche l'annoso problema della "pedemontana" (che verso Ovest, oltre alla connessione con Ivrea e la Valle d'Aosta, viene pensata anche e/o in aggiunta come direttrice verso Santhià). Il piano territoriale provinciale (in bozza) ha individuato una lunga serie di problemi emergenti (citiamo quelli delle relazioni, il problema del ruolo-qualificazione di Biella, i problemi del sistema produttivo, i problemi ambientali, i problemi della frammentazione amministrativa...), ha definito un insieme di obiettivi e di politiche (il primo è così definito: sostenere le chances di successo degli attori economici e sociali biellesi nella competizione globale, migliorando le prestazioni del sistema locale e la sua capacità di integrazione e scambio). E presso l'Ufficio del Piano della Provincia è stata attivata una banca progetti, quale "strumento di monitoraggio della progettualità pubblica e privata sul territorio".

LE PROSPETTIVE

Ci sembra utile, per i **punti forti** fare capo agli aspetti messi in luce da una ricerca Unioncamere Nazionale-Istituto Tagliacarne e da uno studio preliminare per il Piano Territoriale Provinciale. Tra gli aspetti messi in luce dalla prima ricerca, indicheremmo:

- **gli aspetti paesaggistici e turistici** (qui segnalando il parco della Burcina, il Biellese terra di santuari, le aree sciistiche, gli stabilimenti idroterapici);
- **la vocazione industriale della provincia e il distretto tessile**, con la sua apertura internazionale – la grande importanza attribuita alla ricerca e alla formazione;
- il Biellese che si configura come **un "sistema integrato"**, all'interno del quale istituzioni pubbliche e organizzazioni private interagiscono creando un contesto favorevole allo sviluppo.

E da uno studio per il Piano Territoriale Provinciale, rileviamo questi altri punti di forza:

- **l'alta specializzazione** del tessile laniero;
- la **capacità di innovare** prodotti e tecnologie produttive;
- la capacità di **posizionarsi su una fascia di mercato medio alta**, relativamente al riparo dalle oscillazioni congiunturali;
- la **elevata qualità e la fedeltà della forza lavoro**;
- la strutturazione in distretto, che tende a massimizzare le economie di scala, i fattori di successo e l'immagine complessiva del "made in Biella".

Ma ci sono, anche in chiave di **punti di debolezza**, una serie di problemi emergenti, che sempre lo studio per il Piano Territoriale Provinciale indica così:

- **il problema delle relazioni e delle comunicazioni, da un lato, con Torino e, dall'altro lato, con Milano attraverso Novara** (che è problema di connessioni viarie-autostradali, come anche ferroviarie);

- i problemi del sistema produttivo (garantire una offerta organizzata e burocraticamente snella per le opportunità insediative);
- i **problemi della formazione** (c'è uno scarto tra l'offerta formativa dei canali istituzionali e la domanda del sistema economico);
- i problemi del capoluogo o della conurbazione biellese (risolvibili con una strategia di cooperazione interistituzionale);
- i **problemi ambientali** (dove si parla di gestione dei rifiuti, ma anche di condizioni di stabilità idrogeologica e di rischio idraulico del territorio);
- i problemi del sistema agroforestale (anche per un ruolo di presidio ecologico e ambientale);
- i **problemi della valorizzazione turistica** (segmenti di turismo inesplorati, ruolo di Biella come riferimento organizzativo e di immagine per tutto il territorio provinciale, ma anche azione di marketing territoriale da parte della Provincia);
- i problemi delle istituzioni (in particolare, di fronte alla **frammentazione comunale**).

LA PROGETTUALITÀ

Si può cogliere all'interno degli obiettivi e delle politiche proposte per il Piano Territoriale Provinciale, nel "censimento" effettuato in sede di "banca progetti" della Provincia e anche nel documento programmatico dei distretti industriali di Biella, Cossato, Crevacuore, Tollegno e Trivero.

Dal primo dei tre documenti citati riprendiamo gli obiettivi-progetti riguardanti:

- il miglioramento delle prestazioni del sistema locale e della sua capacità di integrazione e scambio, in particolare: **integrazione del sistema Biella con i corridoi plurimodali del piano generale dei trasporti**;
- il **rafforzamento della presenza universitaria** e della sua integrazione nella realtà biellese;
- la salvaguardia della **sicurezza del territorio** mitigando i fattori di rischio fisico, biologico e sociale (in particolare si fa riferimento al rischio idraulico, al rischio idrogeologico).

La "banca progetti" comprende una fitta selezione di progetti, in genere di natura infrastrutturale e talvolta di rilevante ammontare. Per il **progetto della pedemontana** (per la quale peraltro si guarda sia al collegamento con l'asse della Valle d'Aosta subito dopo Ivrea, ma anche al passaggio per Santhià) si indica la cifra di massima di 1.100 miliardi di lire di investimento. Sono inclusi nella "banca progetti" (che ha un totale indicativo di 2.454 miliardi di lire), oltre a opere infrastrutturali e di diretta competenza degli Enti locali (Comunità Montane incluse), anche **interventi sui santuari** (come quelli di Graglia e di Oropa), rinnovo di **impianti sciiviari** (come Bielmonte), **investimenti ospedalieri**, recupero delle potenzialità idroelettriche di vecchi mulini ed opifici, un itinerario di **archeologia industriale**, campeggi e impianti sportivi, la realizzazione di un caseificio di valle.

Il terzo documento qui richiamato è stato elaborato, sotto la presidenza della Camera di Commercio di Biella, unitariamente dai cinque distretti industriali della provincia e propone una serie di progetti che riguardano la promozione industriale e la commercializzazione dei prodotti delle diverse filiere, la creazione di **un centro di servizi per l'innovazione**, un piano di miglioramento del sistema produttivo del tessile.

6. LA PROVINCIA DI NOVARA

Caratteri distintivi della provincia segnalati dalla bozza di piano territoriale e da Unioncamere:

- **una "regione" cerniera**, adiacente ed in parte interna all'area metropolitana milanese, della quale condivide alcuni tratti tipici, **ma anche territorio dalle maglie ancora larghe**, non ancora afflitto da gravi fenomeni di congestione (una provincia con i caratteri di "città diffusa");

- **un crocevia infrastrutturale**, dai sistemi autostradali, ferroviari ed aeroportuali: CIM, l'interporto logistico europeo; Malpensa 2000 come opportunità economica ma anche come rischio ambientale; la linea ferroviaria ad alta capacità e i collegamenti con Malpensa; costituiscono comunque grandi vantaggi localizzativi in un'area dalla collocazione veramente strategica;
- **un'area di antica tradizione industriale**, dai distretti industriali (rubinetteria del Basso Cusio, tessile con la filatura ai confini con Biellese e Valsesia e con le confezioni verso il Varesotto, petrolchimica), all'agricoltura industrializzata, forte anche nelle colture specializzate (riso, florovivaismo); dall'economia turistica (i due laghi, Maggiore e Orta, e la montagna che li divide o li unisce, integrando forme di turismo diverse);
- **il fecondo rapporto tra Università, centri di ricerca e l'industria** (e il progetto di un parco scientifico e tecnologico);
- **un territorio dalle risorse ambientali straordinarie.**

La Provincia (l'Ente Provincia insieme alle altre istituzioni) può dare sostanza a tutte le opportunità accennate (e anche agli obiettivi del piano territoriale provinciale) tenendo conto del contesto interregionale (e internazionale) nel quale si colloca e lavorando su queste alleanze:

- il quadrante delle Province del Piemonte Nord Est;
- la Svizzera (lungo l'asse del Sempione e all'interno della Regio Insubrica);
- la Lombardia e, più in particolare, le Province di Milano e di Varese (ma anche con le altre Province risicole contigue);
- l'arco mediterraneo latino dal Nord Est della Spagna alla Toscana e con l'asse di penetrazione europeo Voltri-Sempione.

Grandi alleanze esterne, ma anche sforzo di "unire le forze locali" in campo (protocolli d'intesa, progetti e grandi opere comuni...).

Anche qui molta attenzione agli aspetti delle infrastrutture di trasporto, agli aspetti di promozione (marketing territoriale, di tutti gli aspetti del territorio, non solo quelli insediativi, ma anche quelli del richiamo turistico), agli aspetti della salvaguardia di un ambiente che si ritiene straordinario.

I PUNTI FORTI E I PUNTI DEBOLI

La proposta preliminare di Piano Territoriale Provinciale si apre con una analisi di tipo SWOT (Strength, Weaknesses, Opportunities, Threat). Qui si riprendono le principali indicazioni per ciascuno degli elementi in gioco.

PUNTI DI FORZA

- la provincia di Novara è una provincia cerniera collocata in una posizione geografica e infrastrutturale privilegiata. **L'importanza del polo logistico di Novara** offre opportunità di interventi e azioni che potranno avere ricadute sia territoriali sia occupazionali;
- si stanno avviando forme di **cooperazione tra istituzioni** ed è presente un forte network di attori economico-sociali;
- **situazione demografica favorevole**, aumento delle abitazioni occupate, economia che complessivamente tiene (ma dinamiche congiunturali non buone per la chimica e il tessile), provincia ricca come risorse energetiche, le sub-aree della provincia con significative specializzazioni industriali, tessuto delle PMI ricco diversificato, ruolo di due storiche banche locali, come la Popolare di Novara e la Popolare di Intra, presenza di imprese innovative;

- **consolidata tradizione imprenditoriale;**
- straordinarie **risorse ambientali;**
- la provincia ha sperimentato diversi percorsi di sviluppo: grande impresa manifatturiera del capoluogo e servizi di rango elevato, settore agro-industriale (cereali, riso), presenza di distretti industriali (es. rubinetteria), percorso legato alle risorse turistiche;
- Novara **polo di livello regionale del sistema dei servizi**, importante polo dell'**Università** del Piemonte Orientale e importante polo della **ricerca** (Donegani, Metalli Leggeri).

PUNTI DI DEBOLEZZA

- **il necessario ammodernamento delle reti è in ritardo** (Malpensa 2000 ha finora portato solo disagi);
- **non sempre facile il rapporto con la Regione Piemonte, debole la capacità di lobbying territoriale;**
- campo e polo petrolchimico come **fattore rischio;**
- **scarsamente diversificata l'offerta formativa** e insufficiente l'offerta di professionalità qualificate;
- **terziarizzazione non qualificata**, settore turistico importante ma fragile (poco innovativo).

Tra le **opportunità** segnalate, indichiamo quelle che hanno specifici riferimenti progettuali (ma accanto ad esse precisando anche i rischi): sviluppo degli effetti indotti di Malpensa 2000 (ma si aggrava l'impatto ambientale), sviluppo del settore della logistica e dell'intermodalità con il pieno dispiegamento delle attività del CIM (ma crescente concorrenzialità di altre aree e poli logistici), alta capacità ferroviaria; sviluppo del polo universitario e integrazione con il sistema della ricerca e dell'innovazione, presenza di strumenti di concertazione già operativi (tavolo di concertazione) e programmati (agenzia, intesa sulle aree industriali di Novara), possibilità di avvio regionale di un distretto agro-industriale e del vino (ma ci sono aspetti di crisi strutturale delle colture risicole).

LA PROGETTUALITÀ

I grandi progetti:

- **alta capacità ferroviaria e l'interconnessione a Novara Est**, collegamento con **Malpensa** (il ruolo del nodo di Novara, di trasporto e di logistica, visto in un ampio quadro europeo: la **collaborazione delle regioni e delle province dell'arco mediterraneo** e quindi l'apertura alla Liguria e al sistema portuale, la collaborazione nel contesto della **Regio Insubrica, l'apertura alla Lombardia**);
- **CIM Centro Interportuale Merici**, "un cantiere continuo di qui al 2006", quando la Svizzera avrà completato il grande corridoio di traffico, con il Loetschberg, e comunque nel più generale contesto di potenziamento delle trasversali alpine anche per il Gottardo, Alptransit;
- il **parco tecnologico scientifico di Novara** (utilizzo ex immobile Alcoa), con forte coinvolgimento dell'Università (ricerca e sviluppo, incubatori).

Altra progettualità di ordine infrastrutturale è desumibile dalla prima bozza di piano territoriale provinciale (ad esempio, un anello che contorna Novara, la pedemontana tra Arona e Biella e la connessione con la "pedegronda" lombarda):

- **"Novaria 2000"** come progetto integrato per lo sviluppo globale del territorio finalizzato a sviluppare l'attrattività dell'area novarese.
- La promozione turistica dei due Laghi e, più in particolare, il progetto comunitario ALEA ("**accompagnare verso l'eco-turismo il territorio "tra i due laghi"**", Alto Vergante) elaborato dal CENSIS.
- Progetto di **rete telematica territoriale** (Camera di Commercio di Novara).

7. IL VERBANO-CUSIO-OSSOLA

La nuova Provincia del Vco, fatta di tre "elementi" non ancora integrati nel nuovo territorio provinciale, sembra guardare, più che al Piemonte, alla Lombardia e alla Svizzera. E il "contenitore" economico territoriale più ampio nel quale il VCO si colloca è allora la **Regio Insubrica** che mette insieme il Canton Ticino e l'arco delle Province italiane dal VCO a Como-Lecco (ma anche Novara vuole oggi entrare in questo gioco). Per i legami con la Svizzera abbiamo in primis i rapporti di lavoro del **frontalierato** (oggi largamente centrati sul Cantone Ticino, più che sul Vallese), ma anche altre complementarità, turistiche in particolare (con gli stranieri che non si limitano a fare i turisti in VCO e sui laghi, ma acquistano abitazioni). Verso la Lombardia sono sempre forti i **legami con la provincia di Varese**, oggi particolarmente per sinergie generabili con Malpensa 2000 e nuove forme di turismo sui Laghi. Ma ci sono anche i **legami con Novara e, più in generale, con il quadrante di Nord Est del Piemonte** (anche qui richiamando il progetto della **pedemontana** caro a tutte le Province del quadrante). In VCO si è prospettata anche l'idea di un "VCO Provincia Autonoma" (del genere Valle d'Aosta o Bolzano), mentre non si vedrebbe male una revisione dei confini verso Sud, in modo da "aggregare" tutto il Lago d'Orta (che è invece largamente in provincia di Novara). I tre elementi che compongono il VCO sono stati studiati (in particolare nei documenti preliminari del piano territoriale provinciale) nelle loro individualità, che potremmo sintetizzare così:

- **Cusio: lo spazio industriale più forte;**
- **Ossola: la montagna e il turismo alpino**, la deindustrializzazione, i progetti difficili di spazi al servizio dei trasporti e della logistica;
- **Verbano: il turismo del lago**, il fulcro interregionale del sistema territoriale provinciale, la ricerca di una nuova sede provinciale unificante, un **parco tecnologico** con sviluppi per il momento non del tutto conformi alle originarie attese.

Cercando di individuare i punti forti e i punti deboli della provincia è sembrata centrale la **ricchezza e unicità dell'ambiente**, mentre, sul versante della progettualità, c'è una certa **insistenza sui collegamenti e sui trasporti** (quelli a largo raggio per la collocazione nello spazio europeo e quelli più "locali" per il servizio delle valli interne). Questo naturalmente insieme ai progetti di **rilancio dei settori produttivi**, dall'industria (che ha "isole", settori e imprese, di eccellenza) all'agricoltura (**florovivaismo**) e, naturalmente, al **turismo**, quello del lago e quello della montagna. È sempre un punto forte la **collocazione strategica** della provincia, alla quale va però data sostanza di progetti e comunque di inserimento effettivo (economico e territoriale) nel grande contesto che la geografia evoca, di persone, imprese e anche istituzioni.

I PUNTI DEBOLI E PUNTI FORTI

I documenti preliminari per il Piano Territoriale Provinciale, trattando dell'assetto geo-ambientale, mettono in evidenza **l'eccezionalità dell'ambiente naturale** e la sua grande varietà, ma subito sottolineano la elevata **pericolosità geomorfologica** di larga parte del territorio provinciale. Ed enunciano tra gli obiettivi prioritari la difesa dai rischi geologici, lo sfruttamento corretto delle risorse e la tutela dei valori geo-ambientali. Abbiamo così un punto forte e un punto debole insieme.

Sono certamente punti deboli e fattori di crisi:

- la **debolezza demografica** d'insieme: abbandono delle valli interne decremento demografico anche nei centri maggiori, ma formazione di cinture intorno alle principali città (con addensamenti abitativi e problemi di traffico sull'asse Verbania-Gravellona Toce-Omegna);
- la **deindustrializzazione** che ha toccato diverse aree (Ossola in particolare, ma anche Verbania): le crisi industriali del passato e gli effetti della forte deindustrializzazione degli anni passati (nuovi investimenti, a Verbania e nell'Ossola in particolare, hanno solo in parte compensato il fenomeno). Il settore del casalingo

(Omegna e dintorni) resta lo spazio industriale più forte della provincia, anche se qualche azienda è toccata da problemi congiunturali. Un altro classico settore della provincia, quello dell'estrazione della pietra, resta ancora un punto di forza.

Altri punti deboli sono:

- due mancati decolli: **il mancato decollo del parco tecnologico e il mancato decollo di Domo Due-Beura** come centro merci ferroviario (ma c'è sul tappeto il disegno, sia pure non ancora ben definito, di una struttura intermodale);
- **l'abbandono agricolo** ha interessato specialmente la montagna, con sicuri effetti negativi anche sull'assetto idrogeologico;
- l'asse di scorrimento centrale Nord-Sud è un punto forte, ma l'alluvione lo ha danneggiato gravemente e sono sempre necessari miglioramenti in prossimità del confine), ma è carente la viabilità di innervamento interna nelle diverse valli (ad esempio i collegamenti con Macugnaga) e restano cruciali i "nodi" di traffico tra Omegna e Verbania e il collegamento con la Svizzera da Verbania a Locarno.

Sono invece punti forti (oltre a quelli già accennati) i seguenti:

- **la collocazione strategica**, nei rapporti con la Lombardia e con la Svizzera. La collocazione sull'asse dai porti liguri alla Svizzera attraverso il Sempione è certamente un grosso fattore strategico, ma solo, per la provincia del VCO, se si riesce a rendere l'asse qualcosa di più di "un asse di passaggio". Ci sono poi, in tema di grandi infrastrutture, due esigenze: il raccordo con l'asse della grande capacità Lione-Torino-Milano e un buon sfruttamento della vicinanza e dell'accessibilità a Malpensa (a fini soprattutto turistici);
- **l'ambiente naturale eccezionale** e la sua grande varietà (come si è già accennato, accennando anche ai rischi);
- **il turismo dei laghi** (la prossimità a Malpensa 2000 potrebbe rafforzare il turismo congressuale) e **il turismo della montagna** (questo, oggi, non adeguatamente sfruttato);
- **la tradizione e la cultura industriale** (degli imprenditori e dei lavoratori) di diverse aree provinciali e di diversi settori;
- **la floricoltura e il vivaismo**.

LA PROGETTUALITÀ A LIVELLO LOCALE

È una progettualità che, in primis e secondo le più diffuse "voci", riguarda sicuramente **l'assetto infrastrutturale**, con riferimenti che trascendono in larga parte le mere competenze delle istituzioni provinciali (come per i temi del grande asse Nord Sud, dei possibili sviluppi intermodali nel nodo di Domodossola in connessione con il CIM di Novara e anche con Cargo City di Malpensa 2000, del collegamento veloce Verbania-Locarno), ma che, ad esempio per le infrastrutture più "locali", possono trovare collocazione nelle politiche del Piano Territoriale Provinciale.

Un altro filone progettuale riguarda **la qualificazione e la promozione industriale**, avendo presente, in particolare, l'area sistema dell'Ossola e l'area sistema per attività e servizi qualificati tra Omegna, Gravellona Toce e Verbania.

Nel settore turistico, l'accento viene posto sul **potenziamento/qualificazione dell'offerta** (strutture ricettive e anche una più qualificata e aggressiva imprenditorialità) e sulle **attività "di contorno" (sportive, ad esempio)**, che arricchiscono l'offerta. Gli sviluppi vengono proposti in un contesto di tutela ambientale e di **controllo sulla diffusione delle seconde case**. Tra i progetti specifici nel settore in esame: attività promozionale alle "porte della provincia", comprensorio sciistico Anzasca Saas Fee, comprensorio scialpinistico Formazza/Bosco Gurin, meeting e congressi in relazione a Malpensa 2000, ecomuseo del territorio.

Nel campo del florovivaismo, viene ipotizzata la strutturazione di un distretto specializzato.

Il progetto di fondo è poi quello di mettere e coordinare meglio insieme la ricchezza, anche qui, di un originale **policentrismo**, che ha in Verbania (più qualificata e meglio dotata sotto il profilo terziario e di servizi "il fulcro territoriale del sistema territoriale provinciale").

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La rassegna presentata evidenzia una pluralità di progetti e linee di sviluppo assai ricca e difficilmente riconducibile ad unità. Si conferma l'ipotesi secondo cui gestire un programma di sviluppo regionale significa oggi stimolare – e in qualche misura tentare di far convergere – un insieme di centri di dinamismo, ciascuno dei quali percepisce e manovra la propria crescita in forte autonomia.

Tentando di individuare omologie e convergenze, si possono delineare alcune considerazioni prospettive.

In primo luogo, sembra emergere in quasi tutte le realtà locali del Piemonte un forte peso della questione dei trasporti, confermando il ruolo dell'infrastruttura di comunicazione come elemento strutturante della dinamica dei territori. In talune aree, come il biellese e il cuneese, l'infrastruttura di trasporto rappresenta il tassello mancante per un compiuto rilancio strategico dell'economia; in altre, in particolare sui grandi nodi collocati sull'asse orientale Genova-Sempione, la logistica appare come una nuova specializzazione sofisticata da sviluppare e promuovere.

Una seconda costante degna di nota è rappresentata dalla tendenza presente in molte aree a sviluppare disegni territoriali e strategie che richiedono alleanze diversificate con altri territori. In una rete di relazioni nella quale si riduce il peso dei tradizionali centri di gravitazione, ciascun nodo tende ad interpretare con una propria ottica le opportunità del territorio, stabilendo connessioni spesso divergenti rispetto alle appartenenze amministrative, e talvolta in competizione con aree contigue. Se ciò darà luogo ad una vitalità diffusa, o al contrario ad un attrito paralizzante, dipenderà dalla capacità delle classi dirigenti locali e regionali nel gestire processi cooperativi dialettici, in grado di rapportarsi ad una reale scomposizione degli interessi.

In tale ambito, il formarsi di vocazioni sovralocali, che coinvolgono aree vaste del territorio regionale, quale ad esempio la riscoperta del turismo enogastronomico che attraversa variamente tutto il Piemonte meridionale, può essere vissuto come l'opportunità di un'offerta a scala più ampia, entro un mercato sempre più globale, anziché come rivalità nella spartizione di una domanda data. E la rassegna presentata evidenzia che i sintomi di questa visione matura sono tutt'altro che assenti nei protagonisti del dinamismo locale piemontese.

Ire scenari

→ CULTURA, IDENTITÀ, TERRITORIO

ire scenari

CULTURA, IDENTITÀ, TERRITORIO

Luciana Conforti e Luca Dal Pozzolo*

Il significato ed il peso del settore culturale nel contesto dei problemi di programmazione dello sviluppo territoriale è andato modificandosi profondamente negli ultimi decenni. Lo si può apprezzare anche attraverso una rapida disamina degli studi e delle ricerche che si sono occupate del settore culturale, sia sul versante produttivo che del consumo. Uno dei primi filoni di ricerche, particolarmente ricco di letteratura internazionale, s'incentrava a partire dalla fine degli anni '60, sull'analisi degli spettatori degli eventi culturali e mirava ad individuare i tipi di pubblico, la penetrazione nella società dell'offerta culturale con l'obiettivo sia di ampliare il bacino dei potenziali fruitori, sia di adeguare maggiormente l'offerta alla domanda di cultura. La sociologia dei consumi culturali, delle “pratiche culturali” – secondo la dizione francese – è al centro di questo tipo di studi che ha contribuito a promuovere in alcuni Paesi un vasto programma di raccolta statistica di dati, come nel caso della Francia.

L'analisi economica, a partire dai lavori pionieristici di Baumol e Bowen negli anni '60, ha cercato soprattutto di descrivere la specificità dell'economia della cultura, di legittimare l'intervento pubblico a sostegno dell'offerta, di evidenziare i benefici non misurabili economicamente che sono alla base del sostegno alle arti ed alla cultura.

Da questi studi prendono le mosse le analisi di impatto economico delle arti e della cultura che trovano nell'Inghilterra della Thatcher un forte impulso. Si tratta di dimostrare che anche la cultura ha una sua rilevante dimensione economica, che crea posti di lavoro e mette in moto un sistema di consumi legati al tempo libero ed alla mobilità, che seppur indirettamente connessi all'offerta culturale non esisterebbero senza di questa. L'obiettivo è duplice: dimostrare che i tagli sul bilancio pubblico non hanno effetto solo sulla ristretta cerchia dei produttori di cultura, o su di una élite di consumatori, ma su di un'economia allargata e, in secondo luogo, evidenziare agli occhi di potenziali investitori privati un ruolo anche economicamente forte ed importante del settore culturale.

Queste direttrici di studio, che mantengono oggi una loro vitalità e vivacità, mettono al centro dell'attenzione il mondo culturale, inteso come settore di programmazione o settore economico e non mancano perlopiù di **sottolineare come i veri punti di forza, gli effetti più interessanti dell'investimento in cultura si manifestino in “esternalità” non facilmente misurabili: la qualità della vita, l'offerta complessiva di un territorio verso i suoi residenti o verso potenziali altri utenti, l'attrazione di nuove professionalità**, etc. Tali effetti vengono sì descritti in termini generali ma poco approfonditi: gli strumenti tradizionali di analisi delle varie discipline, sociologia, economia, antropologia, statistica si rivelano spesso inadeguati, poco sensibili a registrare l'immaterialità degli effetti profondi della cultura.

Per contro altri settori disciplinari come la geografia economica o la sociologia industriale o lo studio sulle dinamiche endogene di sviluppo locale, mostrano come i fattori culturali giochino un ruolo chiave nei processi di sviluppo. Le indagini sui milieu innovativi, sulle “epopee di sviluppo”, sulla nascita della “società delle reti” pongono grande attenzione alla complessità dei fattori che rendono possibili tali dinamiche, tra cui il patrimonio culturale di un territorio in senso lato ed anche la sua specifica offerta di cultura o di “saperi” nelle loro varie articolazioni: scientifici, tecnologici, artistici e culturali in termini ampi.

Anche grazie a questi contributi scientifici si va diffondendo ai nostri giorni la convinzione che **la competizione per lo sviluppo economico tra città, tra territori, tra ambiti regionali si gioca anche – e non per piccola parte – sul piano della qualità della vita, della vivacità culturale in termini di produzione e consumo, di opportunità per il tempo libero**. Indicatori di consumo e produzione culturale vengono presi in considerazione per definire un milieu metropolitano, ponendo l'accento non tanto sulla dimensione specifica del settore culturale, quanto sull'interazione con tutti gli altri fattori che incidono nella vita quotidiana e contribuiscono nella loro sintesi originale a produrre quel determinato milieu.

Cultura e sviluppo
territoriale: una
prospettiva di
integrazione

* Osservatorio Culturale del Piemonte.

Ma vi sono altri **indicatori che mostrano come la cultura tenda ad uscire dai confini di un settore ristretto per integrarsi con altri settori economici**, (non solo il loisir ed il turismo, settori tradizionalmente adiacenti) come le politiche per il **sostegno dell'occupazione**, l'**innovazione tecnologica**, lo **sviluppo economico territoriale** nel suo complesso. Un esempio riguarda l'accesso ai finanziamenti europei: solo una piccola parte degli investimenti per la cultura (una valutazione effettuata all'interno della Comunità Europea stima questa percentuale al di sotto del 10%) viene finanziata con i programmi destinati alla cultura. La gran parte di attività culturali viene sostenuta su altri capitoli di spesa, dall'innovazione al recupero urbano, alle politiche di sviluppo locale, alla formazione, ai fondi strutturali: ne è un esempio eclatante in Piemonte il finanziamento ottenuto sui Fondi Strutturali per la Reggia di Venaria che rappresenta la cifra più alta stanziata per un cantiere di restauro in Europa.

L'insieme di questi elementi è alla base del diffondersi della consapevolezza, non solo tra gli studiosi di diverse discipline ma anche tra alcuni politici ed amministratori, che il contributo della cultura allo sviluppo di un territorio metropolitano o regionale può essere di molto più importante e strategico dell'effettivo peso economico del settore culturale misurato solo con gli indicatori degli addetti o del valore aggiunto prodotto. Sebbene sia economicamente "leggero per natura", il settore culturale inteso in senso lato può rappresentare una importante componente di un milieu territoriale: può svolgere una funzione di laboratorio di costruzione dell'identità territoriale, contribuire ad una differenziazione nei confronti di altri milieu, essere parte attiva dei processi di competizione/cooperazione con altri territori.

Il peso del settore culturale non può essere valutato solo in termini di addetti o di valore aggiunto

Il problema non si pone solo in termini di marketing territoriale o delle attività culturali. Senza sottovalutare l'apporto delle tecniche di marketing, che si pongono tuttavia come strumenti specifici all'interno di un processo più generale, è possibile cogliere aspetti più strutturali in queste dinamiche. **Contribuire a costruire l'identità di un territorio** significa far emergere all'esterno, ma soprattutto all'interno di un'area geografica, una qualità globale della vita, un'offerta complessiva che incrocia quotidianità e possibilità di partecipazione ad eventi eccezionali, senso d'appartenenza ad un luogo, al suo patrimonio storico ed ambientale alla qualità del suo paesaggio e possibilità di accedere facilmente alle reti di comunicazioni con il resto del mondo, riconoscere l'appartenenza ad un contesto connotato da risorse e potenzialità specifiche e contribuire attivamente a mantenerne la vitalità, la riproducibilità, lo sviluppo.

Incentivare la dinamica di saldatura tra investimenti in cultura, produzione e consumo culturale, e le dinamiche più complessive di sviluppo regionale e metropolitano appare oggi una delle sfide più interessanti per Torino ed il Piemonte nel prossimo decennio, non solo nell'ottica di contribuire ad uno sviluppo generale, ma anche, se non soprattutto, per individuare nuove alleanze per il mondo della cultura, nuovi campi di sperimentazione e nuove risorse a cui accedere. È una direzione già ora chiaramente individuabile a cui concorre lo sviluppo della tecnologia delle telecomunicazioni e dei nuovi media, che allarga i confini dell'azione culturale oltre agli ambiti fin qui sperimentati. Tutto ciò comporta anche una ridefinizione del settore culturale, dell'identità propria del mondo della cultura di fronte a questa sfida. **Cultura e produzione culturale non sono riducibili a strumenti operativi dello sviluppo territoriale, né gli artisti possono essere considerati in termini di "agenti di sviluppo locale"**: integrazione intersettoriale, nuove tecnologie, processi di sviluppo aprono nuovi contesti di potenzialità e risorse, ma impongono una riflessione sulla ridefinizione strategica dei ruoli, sugli ambiti di autonomia dell'operare concreto e quotidiano, sull'identità dei produttori di cultura.

1. LA SITUAZIONE IN PIEMONTE: PUNTI DI FORZA

È utile procedere ad una descrizione della situazione piemontese sintetizzando la complessità dei diversi temi in punti di forza e punti di debolezza: la semplificazione che ne consegue pur rischiando di forzare una

interpretazione manichea ha il grande vantaggio di evidenziare l'uso “progettuale” delle argomentazioni nella costruzione di possibili scenari a venire.

L'INCREMENTO DELLE RISORSE PUBBLICHE E PRIVATE PER LA CULTURA

Rappresenta sicuramente uno dei principali punti di forza del settore culturale in Piemonte. **Una stima della spesa pubblica nel territorio regionale si attesta per il 1999 attorno ai 460 miliardi di lire contro i circa 430 del 1998¹, senza contare gli investimenti per la Reggia di Venaria Reale che da soli ammontano complessivamente (finanziamenti UE, Stato, Regione, Enti locali) a più di 400 miliardi nel triennio 1999-2001.** Se si esclude il caso della Venaria, i finanziamenti dello Stato si mantengono su livelli pressapoco analoghi nel corso degli ultimi anni, mentre l'incremento delle risorse disponibili è il frutto dell'intervento degli Enti locali e della Regione. Si stima una crescita della spesa dei Comuni di circa il 7,5% tra il '96 e il '97 e di circa il 15% tra il '97 e il '98, anno in cui i soli comuni al di sopra dei 15.000 abitanti si valuta abbiano messo a disposizione circa 190 miliardi per la spesa riguardante i beni e le attività culturali. **La spesa della Regione supera di poco nel 1998 i 130 miliardi, ma la dinamica di crescita non pare arrestarsi.** A titolo d'esempio nel 1998 le risorse per la promozione delle attività culturali e lo spettacolo messe a disposizione dall'omonima Direzione Regionale ammontavano a 40,2 miliardi, ma già nel '99 la spesa fa registrare 48,6 miliardi. Per ciò che concerne invece i Beni Culturali, la spesa passa da 38 miliardi nel '96 ai 51 del '97, ai 50 del '98 ai quasi 63 del '99, mentre il settore biblioteche, archivi ed istituti culturali praticamente raddoppia il budget, dagli 8,8 miliardi del '96 ai 17,5 del 1999.

A fianco dell'intervento pubblico si colloca **la spesa di altri attori istituzionali e privati**, come le Consulte che raggruppano una molteplicità di imprese per il finanziamento di restauri di specifici beni culturali, o delle Fondazioni di origine bancaria, particolarmente attive nel finanziamento di attività e beni culturali. Da una spesa stimata per il 1995 attorno a poco meno di trenta miliardi si passa ad **almeno 50-55 miliardi per il 1998**, con un ulteriore incremento di spesa per il 1999. La sola spesa delle due maggiori Fondazioni di origine bancaria piemontesi superava nel 1997 il 20% del totale delle erogazioni per la cultura delle Fondazioni di origine bancaria a livello nazionale. Il totale dei 50-55 miliardi, ancorché stimato per difetto supera la quota del 10% delle risorse pubbliche investite in Regione per la cultura, su livelli sensibilmente superiori alla media nazionale stimata attorno al 6-8%.

Una stima complessiva conteggiata per difetto delle risorse disponibili per la cultura che comprende l'intera spesa pubblica, la spesa degli altri attori istituzionali e privati, la spesa delle famiglie per spettacoli, cinema e musei, i fatturati dell'editoria e dell'audiovisivo (ma che esclude la spesa dei privati per opere d'arte, per musica registrata, per videocassette, per Tv, Hi-Fi DVD etc., l'intero fatturato dei periodici e quotidiani e una quota parte estremamente rilevante degli investimenti per beni culturali non compresi nei capitoli di bilancio degli Assessorati alla Cultura, come l'esempio di Venaria) si attesta sul territorio regionale tra i 2.400 ed i 2.500 miliardi.

L'incremento delle risorse per la cultura è tanto più significativo se si evidenzia come si ponga in controtendenza rispetto a molte regioni europee che vedono una situazione stagnante o addirittura di contrazione per effetto delle politiche di contenimento della spesa pubblica. Non solo questo trend di crescita mostra una convinzione anche dei decisori pubblici sulla opportunità strategica dell'investimento in cultura, ma ha dato modo di avviare una straordinaria campagna di restauri. Oltre al già citato caso della Venaria, la ristrutturazione della Mole a sede del Museo Nazionale del Cinema, così come il nucleo museale del Forte di Exilles, Palazzo Madama in cui lavori sono ancora in corso, o una molteplicità di cantieri e restauri che hanno interessato e interessano il patrimonio museale ed architettonico della Regione. Solamente a titolo di esempio si ricorda che dal 1980 ad oggi l'area metropolitana di Torino passa da 12 a 22 Musei aperti al pubblico.

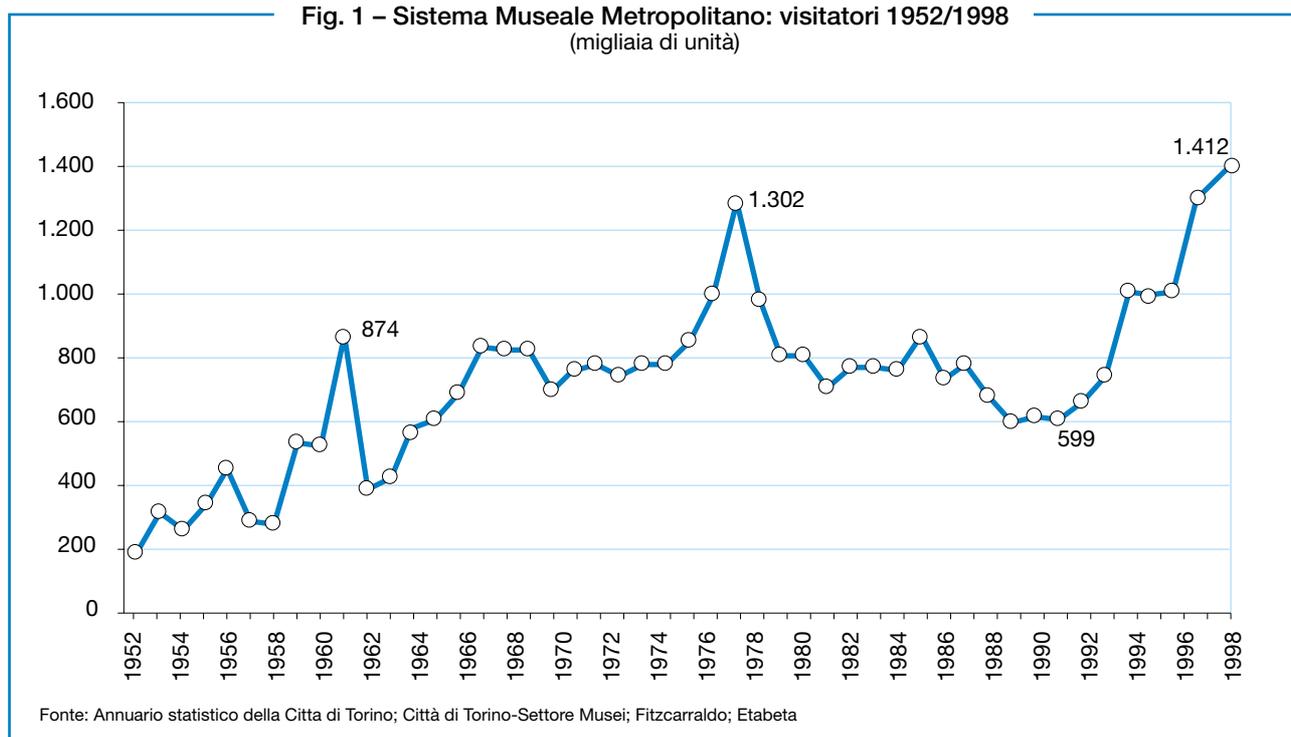
¹ Le stime ed i dati economici di questo paragrafo sono contenute nelle relazioni annuali dell'Osservatorio Culturale del Piemonte anni 1998, 1999, 2000 pubblicate dall'IRES Piemonte.

LE POLITICHE DI SISTEMA E LE POTENZIALITÀ DI INCREMENTO DELLA DOMANDA LOCALE

Negli ultimi anni si sono moltiplicate le riflessioni sugli effetti di integrazione e interazione tra le istituzioni responsabili delle attività culturali. Il termine “sistema” è stato il leit-motiv degli studi, delle analisi e delle valutazioni dello spettacolo, della musica, dei beni culturali: “**sistema musica**”, “**sistema arte moderna**”, “**sistema museale metropolitano**” sono solo alcune delle allocuzioni entrate nel gergo specialistico degli addetti ai lavori.

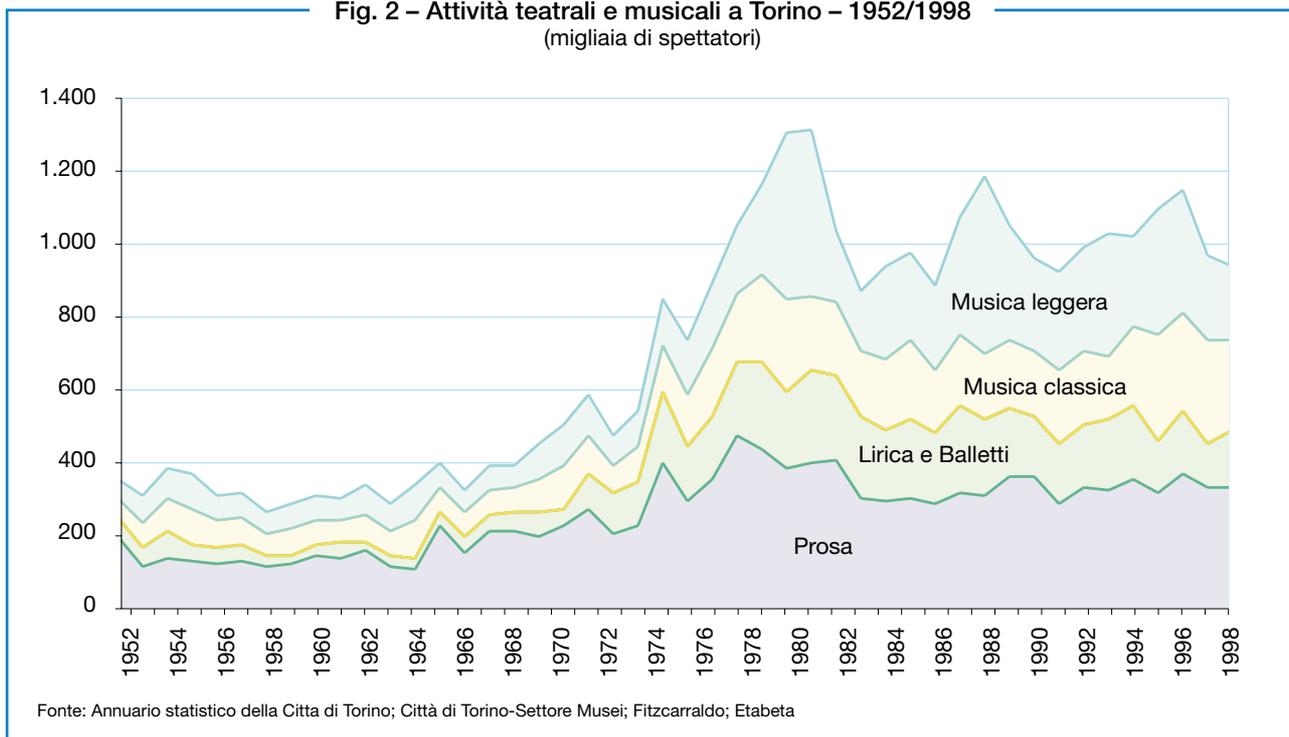
Ad oggi tuttavia il sistema dei Musei e dei Beni culturali metropolitano non è soltanto più una direzione tendenziale di riferimento, ma una sperimentazione in corso, già valutabile ed analizzabile. Gli accordi che hanno portato alla realizzazione dell'Abbonamento Musei che permette di circolare per un anno in tutte le sedi museali metropolitane e nel circuito delle Residenze Sabaude, così come la Carta Museo (con identiche potenzialità d'accesso ma limitatamente ad un periodo di 48 ore) hanno aumentato di molto la percezione di un'offerta culturale complessiva e coordinata. Ma a questo risultato ha giovato molto una politica espositiva vivace di gran parte delle istituzioni museali che hanno alternato nel corso degli ultimi tempi molteplici offerte culturali. **I risultati si sono fatti sentire anche sul piano dell'incremento della domanda.** Se in un cinquantennio i visitatori ai musei torinesi si sono quasi sempre collocati al di sotto della soglia del milione di visitatori, con punte d'afflusso per Italia '61 (quasi 900.000 visitatori) e l'Ostensione della Sindone del '78 (poco più di un milione e trecentomila visitatori), negli anni dal '95 al '97 pare consolidarsi la soglia del milione di visitatori, con il picco di poco più di 1.300.000 unità in occasione dell'Ostensione della Sindone del '98, risultato che viene tuttavia superato nell'anno successivo che vede come evento eccezionale la Mostra sui Trionfi del Barocco con 204.975 visitatori (fig. 1). Ma il dato interessante è che crescono molti dei musei metropolitani, per dinamiche endogene all'istituzione ed alle sue proposte culturali e per dinamiche complessive di sistema a cui ovviamente ha giovato la grande mostra sui Trionfi del Barocco. Nei primi mesi del 2000 la dinamica dei visitatori appare ancora in crescita confermando un trend in atto di espansione della domanda.

Fig. 1 – Sistema Museale Metropolitano: visitatori 1952/1998 (migliaia di unità)



Meno dinamico il sub-settore dello spettacolo dal vivo, che mostra una relativa stabilità negli ultimi anni ed i cui picchi sono soprattutto legati alla programmazione di grandi concerti di musica leggera/Rock (fig. 2). C'è da dire che i processi di coordinamento dell'offerta, di costruzione di dinamiche di settore appaiono rallentati rispetto ai musei ed ai beni culturali, pur essendo all'ordine del giorno del dibattito. È probabile che i risultati incoraggianti ottenuti a livello metropolitano per i musei costituiscano uno stimolo all'accelerazione delle dinamiche di coordinamento.

Fig. 2 – Attività teatrali e musicali a Torino – 1952/1998
(migliaia di spettatori)



LE POSSIBILI INTEGRAZIONI VIRTUOSE CON IL TURISMO LOCALE ED EXTRA LOCALE

Torino, ed il territorio regionale nel suo complesso, hanno ampi margini di crescita per ciò che concerne il turismo sia di carattere locale che nazionale ed internazionale. In questo quadro l'offerta culturale può giocare un ruolo non indifferente nel richiamare "turisti culturali" e in cambio ampliare decisamente il bacino potenziale dei propri utenti: in altri termini innescare un processo di espansione della domanda e del volume delle risorse economiche che trascende lo stretto ambito della domanda-offerta di cultura. Alcuni sintomi fanno pensare che questo processo sia in una fase di avvio, anche se i dati sulle presenze turistiche non registrano ancora una sensibile dinamica di crescita. Si avverte – ad esempio – una maggior presenza di turisti stranieri ed italiani nelle istituzioni culturali, anche se in molti casi interpreti di un turismo di giornata. Questo contribuirebbe a spiegare perché i dati sul turismo, che registrano solo i pernottamenti, non mostrano significativi scostamenti. Ciò che conta è che nelle poche indagini qualitative svolte sul pubblico dei musei², il loro grado di **soddisfazione e di sorpresa per la scoperta della città di Torino** è assai alto. Tuttavia altri territori regionali stanno conquistando turisti e notorietà internazionale. **Il caso delle Langhe** è un riferimento obbligato. Paesaggio, cultura del vino e dell'alimentazione, produzione agricola e disponibilità di beni culturali sono nella loro interazione motivo di attrazione e motore di un visibile processo di sviluppo territoriale. Si tratta di un turismo del tutto congruente e in parte "sovrapponibile" a ciò che si considera turismo culturale.

2 Ad esempio, Fitzcarraldo, a cura di, Musei e Beni culturali a Torino. Problemi di Settore, Problemi di sistema, Fondazione Giovanni Agnelli, 1997.

Un ulteriore sintomo di queste dinamiche è rappresentato dal notevole successo di pubblico – non solo locale – che ottengono altri circuiti di beni culturali piemontesi come i **Castelli del Canavese**, o iniziative come “**Città d'Arte e Porte Aperte**”.

Un robusto bacino di domande per un turismo di giornata o di fine settimana

D'altro canto Torino può contare su di un territorio compreso in una isocrona di circa tre ore e mezza di percorrenza (il limite di una gita in giornata o dello spostamento per il week-end) relativamente poco denso di città con una forte offerta culturale. Attorno a Torino, Milano, Genova si estende un territorio punteggiato di Beni Culturali ma non polarizzato attorno a centri forti. La stessa situazione si riproduce nelle zone confinanti di Svizzera e Francia. In quest'area, idealmente percorribile in andata e ritorno nell'arco di una giornata, Torino rappresenta uno dei poli rilevanti

insieme a Milano e Genova. È una situazione particolare se rapportata al resto d'Italia, caratterizzata da grandi sistemi di città d'arte: la via Emilia ed il Veneto ad Est, la Toscana a Sud per citare le zone confinanti. Si configura anche in termini strettamente geografici un potenziale bacino di gravitazione di sicuro interesse.

Si pone quindi un problema di integrazione dell'offerta turistica di Torino con quelle del più vasto territorio regionale che veda un'alleanza virtuosa tra turismo enogastronomico, qualità del paesaggio agrario e montano, offerta culturale, sia per ciò che concerne musei e beni culturali, sia per quanto riguarda spettacolo dal vivo e festival che punteggiano l'intero territorio regionale.

2. LA SITUAZIONE IN PIEMONTE: PUNTI DI DEBOLEZZA

L'IDENTITÀ DEL TERRITORIO METROPOLITANO E DEL TERRITORIO REGIONALE

Nonostante le potenzialità dell'offerta e la qualità delle sue componenti, dall'architettura del centro di Torino al sistema dei Beni Culturali ed alla corona di Residenze Sabaude, dai paesaggi della viticoltura ai parchi montani ed alle stazioni sciistiche, dai percorsi enogastronomici agli ambiti lacustri, si pone un problema difficile di trovare elementi catalizzatori di forte impatto che sappiano sostenere una identità di Torino e del territorio regionale. L'identità di Torino come città dell'industria, non risulta particolarmente attraente, anche se è motivo di maggior stupore per i turisti meno informati che scoprono un centro città dalla grande qualità architettonica, una urbanistica affascinante ed un alta densità di monumenti e di emergenze architettoniche al posto di un grigio e fumoso distretto industriale.

Il problema dell'immagine non si affronta azzeccando uno slogan pubblicitario: Torino ha una via complessa da percorrere per esprimere innanzitutto a se stessa le proprie potenzialità e la qualità della vita che può sostenere. Non potrà mai essere città d'arte nel senso in cui si pensa a Venezia, Firenze o Roma, così come si differenzia per dimensioni, struttura, quantità e qualità d'offerta dall'Italia delle cento città di origini comunali e medioevali. Ma anche un'immagine di metropoli europea moderna con un cuore antico, è solo parzialmente congruente con la situazione attuale.

Un problema analogo mostra il territorio regionale: la ricchezza delle opportunità e dell'offerta di paesaggi e territori tra loro così differenti pone un problema di identificazione e descrizione all'altezza di questa complessità, anche se si va affermando a livello internazionale il richiamo dei circuiti enogastronomici come cultura del vivere e dell'abitare la campagna.

Sia per il territorio metropolitano che regionale la produzione culturale può rappresentare una carta importante anche per riflettere sulle identità future, per far emergere una consapevolezza della forza e delle opportunità dei luoghi che è alla base dei processi di identificazione.

DEBOLEZZA DEI RAPPORTI TRA CULTURA E OFFERTA TURISTICA E PER IL TEMPO LIBERO. DEBOLEZZA DELLA DOMANDA REGIONALE DI CULTURA, SQUILIBRI TRA CITTÀ CAPOLUOGO E REGIONE

Solo negli ultimi tempi e con una certa forza si pone il problema di integrare l'offerta culturale in una offerta più complessiva del territorio sia esso regionale o metropolitano, offerta non solo turistica ma rivolta in primo luogo ai residenti. Il settore culturale ha risposto innanzitutto ad una “sua” domanda che è rimasta in qualche modo stagnante per lunghi periodi. La sensazione che si ricava dalla lettura dei dati storici sulle affluenze alle diverse proposte culturali è che la produzione culturale abbia fatto riferimento a gruppi d'utenza circoscritti, con forti consumi culturali ma poco permeabili verso altri strati della società. **Un club più o meno allargato di qualche centinaio di migliaia di persone fortemente motivate** a prender parte agli eventi di cultura che si è mantenuto in condizioni di stabilità per qualche decennio. La produzione culturale ha mantenuto una sua separatezza dall'offerta di loisir più generale, che anzi ha eroso la partecipazione al club culturale. Anche le maggiori istituzioni hanno trovato spesso grandi difficoltà ad allargare il proprio pubblico o anche a far dialogare “pubblici differenti”.

Vi sono oggi **i sintomi che questa situazione vada lentamente trasformandosi**: la vivacità dell'offerta espositiva delle istituzioni culturali e museali ne è un segno, i flussi turistici, sebbene non eccezionali, soprattutto nel territorio regionale spingono ad un potenziamento della fruibilità e dell'accessibilità al patrimonio architettonico e museale e ad integrare l'offerta complessiva con la programmazione dei festival.

Rimane il problema di una domanda locale debole, soprattutto sul territorio regionale, che rappresenta un vincolo ed un limite per le istituzioni culturali, una poca dimestichezza alla partecipazione ad eventi culturali come occasione di impiego del tempo libero. La conquista di nuovo pubblico per le attività culturali, **l'abbassamento delle “barriere d'ingresso” agli eventi di cultura**, ivi compresa l'aurea di aristocraticità che ancora avvolge i consumi culturali, l'integrazione delle proposte culturali in una quotidianità dove competono molteplici proposte di impiego del tempo libero, rappresentano altrettante sfide per la maggior parte degli operatori.

La questione si pone anche in termini di **riequilibrio dell'offerta tra territorio metropolitano e territorio regionale**: non solo una esigenza di incentivare la produzione e la fruizione culturale al di fuori di Torino, ma anche una maggior accessibilità da parte dei territori decentrati all'offerta culturale del capoluogo. In qualche modo il problema si pone anche come rafforzamento del ruolo di capoluogo regionale di Torino tramite una politica di incentivazione dei rapporti con i capoluoghi provinciali, di promozione verso la propria regione e di incremento delle condizioni di accessibilità al centro. È un tema di programmazione complesso che deve prendere in esame sia forme di riequilibrio dell'offerta culturale nei territori decentrati, potenziando e incentivando le attività, sia il diverso rango del polo metropolitano e la sua funzione anche di servizio per l'intera regione.

È da notare che questo, come molti altri temi accennati, pone al centro della riflessione non la produzione culturale in quanto tale, bensì il territorio, le opportunità che esso offre, i suoi equilibri-squilibri. Si richiede in qualche modo un passaggio di paradigma: dal sostegno “di settore” alle attività culturali, ad un “cultural planning” che metta al centro della riflessione una geografia dell'offerta e della domanda e la necessità di “invenzioni” per innescare processi di riequilibrio e di sviluppo.

SEPARATEZZA DELLE FILIERE DI PRODUZIONE CULTURALE E DEBOLEZZA DELL'INDUSTRIA CULTURALE

La produzione culturale ha mantenuto una separatezza forte tra i diversi sub-settori di appartenenza: pochi rapporti tra produzione teatrale e produzione musicale, tra Beni Culturali e spettacolo, tra danza e altre forme di spettacolo dal vivo, tra musica cameristica e musica lirica, tra arti visive e patrimonio architettonico. In

qualche modo le filiere produttive hanno fatto riferimento a pubblici separati, individuati in precise nicchie, anche quando è legittimo il sospetto che questi pubblici siano in parte sovrapposti e in parte composti dalle stesse persone.

La produzione culturale non si presenta come un “settore” articolato al suo interno, con una condivisione di alcuni elementi di quadro complessivo e di alcune strategie di fondo, quanto invece come **un arcipelago molto frammentato con dinamiche interne assai differenziate** che fanno capo a diversi decisori e ad attori con pochi rapporti orizzontali e raramente aderenti a logiche di rete o di coordinamento. Concorre a questa situazione sicuramente la separatezza delle diverse “discipline”, dei diversi generi, che si riproduce nei differenti livelli di governo, fino ad arrivare a quello Ministeriale. Attività culturali e Beni Culturali sono stati riuniti in un unico ministero solo oggi ed il processo di dialogo tra le diverse branche produttive della cultura è tutt'altro che facile da avviare e sostenere. Processi di coordinamento orizzontale appaiono difficoltosi e laboriosi, anche all'interno del settore culturale. Ha giocato un ruolo in questo senso anche una **tradizionale debolezza dell'industria culturale** in regione. Se si eccettua l'editoria libraria che vede in regione una concentrazione significativa di editori di medie e grandi dimensioni di livello nazionale, molto più deboli appaiono tutte le altre produzioni industriali.

L'assenza di editoria musicale e discografica e di agenzie professionali rappresenta un fattore di freno per lo sviluppo dell'offerta musicale locale, peraltro forte anche nel settore della musica leggera e rock. La debolezza dell'industria cinematografica e video è parte in qualche modo di una debolezza complessiva dell'intero mondo della comunicazione, dalla pubblicità alle pubbliche relazioni.

Ma anche in questo caso vi sono i **sintomi di un processo di trasformazione**. Le nuove tecnologie e la multimedialità offrono nuovi sbocchi produttivi e nuove occasioni di professionalità che integrano diversi saperi e si pongono all'incrocio delle diverse filiere produttive. Editoria tradizionale, editoria elettronica industria del video – in crescita in questi ultimi anni – vedono processi di convergenza nei nuovi prodotti tecnologici e mettono in comunicazione ambiti produttivi tradizionalmente separati. **Multimedialità, rete, Web, tecnologie telematiche** non solo fanno intravedere il loro appetito onnivoro, ma necessitano di contenuti culturali forti e molto differenziati. Possono rappresentare contemporaneamente un servizio tecnologicamente importante per le istituzioni culturali e per il mondo della cultura ed un mercato allo stesso tempo, capace di veicolare e far conoscere il prodotto culturale.

3. L'EVOLUZIONE TENDENZIALE DEL QUADRO ISTITUZIONALE

Il processo di trasformazione in senso federale dello Stato può, in un futuro prossimo, realizzare alcune delle condizioni di base indispensabili per una più incisiva programmazione delle attività e dei Beni Culturali al livello regionale e per promuovere una saldatura intersettoriale tra il cultural planning e gli altri domini di programmazione regionale. Già l'attuale quadro legislativo nel settore dei Beni culturali con il decreto 112 della legge di riforma Bassanini prevede una responsabilità di gestione diretta da parte di Enti territoriali e locali. Si tratta di una vera rivoluzione – se si troveranno le opportune misure applicative – nel mondo dei Beni culturali. La politica “di sistema” riferita ai Beni culturali potrebbe fare un ulteriore balzo in avanti dotandosi delle forme di gestione più appropriate per insiemi e reti di Musei e Beni Culturali, in stretta relazione agli ambiti territoriali ed alle altre politiche di programmazione. Gestione unitaria, servizi tecnici comuni sostenuti da una dimensione economica congruente per reti di Beni Culturali, autonomia delle singole istituzioni ma dentro quadri precisi di coordinamento e cooperazione diventano prospettive di medio periodo operabili a partire da un diverso assetto istituzionale tarato sugli effettivi problemi di gestione. Si intravede una via per superare le tradizionali divisioni tra gestione dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali. Si possono ipotizzare agenzie territoriali di gestione capaci di programmare e gestire processi di valorizzazione riferiti ai Beni Culturali, in forte integrazione con le politiche per il turismo per la tutela dell'ambiente, per lo sviluppo territoriale nel suo complesso.

Il principio di sussidiarietà, applicato sistematicamente, porta a ri-orientare le catene decisionali ora prevalentemente verticali (Stato-Regione-Comune) secondo una direttrice orizzontale che vede la cooperazione dei diversi livelli istituzionali in un ambito territoriale e geografico di riferimento. Il territorio locale con le sue esigenze complesse potrebbe tornare ad essere il protagonista, il soggetto centrale della programmazione e non più solo il “sedime” dove si appoggiano scelte puntuali riferite allo specifico Bene Culturale.

Questo processo di trasformazione non è ovviamente né repentino, né semplice da affrontare, a partire dalla ricerca degli assetti istituzionali che devono ovviamente contemperare la partecipazione dei diversi soggetti istituzionali, il loro ruolo di indirizzo e controllo, con l'autonomia e la snellezza operativa delle nuove agenzie di gestione legate ai territori.

È prevedibile che anche nel settore delle attività culturali e dello spettacolo si vada incrementando il ruolo della Regione come soggetto di programmazione, e che anche in questo caso in un prossimo futuro aumenti il carico delle funzioni delegate dallo Stato e dal Ministero.

Questa direzione che appare di grande interesse proprio per superare le strozzature che anche il mondo culturale denuncia (separatezza tra le filiere produttive, difficoltà di rapporto con i territori, difficoltà di gestione integrata delle offerte per la cultura e per il tempo libero) va sostanziata e sostenuta con la messa in campo di strumenti operativi adeguati, con l'apertura di un periodo di sperimentazione di nuove forme istituzionali e di nuovi tavoli di negoziazione e coordinamento e soprattutto con la **costruzione di una “cultura della gestione”** (intesa sia nel senso di efficienza manageriale che di capacità imprenditoriale nel proporre nuovi profili di offerta culturale) **che oggi si rivela essere uno dei talloni d'Achille dell'intero sistema.** E non è un caso: l'attenzione alla salvaguardia ed alla tutela, la farraginosità della macchina centralista dello Stato, la parzialità delle deleghe alle Regioni, la parzialità di competenze comunali hanno per decenni relegato i problemi di gestione in un ambito marginale, con poche possibilità di sviluppo data la contraddittorietà del quadro istituzionale ed i forti elementi di blocco.

Una delle minacce più concrete al dispiegarsi di questo processo di trasformazione consiste proprio nella difficoltà a costruire al livello locale le condizioni per guidare, applicare, rendere operativo, strumentare il processo di trasferimento delle responsabilità gestionali. Senza un ruolo attivo delle Regioni e delle Autonomie Locali il processo rischia di non innescarsi, di rimanere potenzialità astratta: il processo di assunzione di competenze dirette nella gestione vuol dire infatti anche un incremento delle risorse economiche da investire, l'affrontare problemi che da decenni giacciono irrisolti, senza la possibilità di indicarne in altri livelli istituzionali le responsabilità. Vuol dire inoltre ridisegnare la mappa delle collaborazioni istituzionali aprendo ad una diffusa pratica di programmazione negoziata. Senza queste condizioni, il rischio consiste nello spostamento di livello del centralismo, un nuovo centralismo regionale ipertrofico, con poca incisività negli ambiti territoriali.

GLI ATTORI E LE NUOVE COMPETENZE

Un processo di trasformazione di questa portata necessita di essere sostenuto e incentivato mettendo in campo nuove competenze e ridefinendo il ruolo dei principali attori. Vi è innanzitutto un problema di irrobustimento del livello regionale: la programmazione diventa nodo centrale del processo di presa delle decisioni e le scelte di allocazione delle risorse è prevedibile che si collochino in un quadro più complesso e più vasto, soprattutto in vista di una capacità autonoma di imposizione fiscale. Programmazione, controllo, valutazione richiederanno probabilmente nuove procedure comunicabili a tutti gli attori coinvolti nel processo, come base condivisa delle possibili negoziazioni. È probabile inoltre che emerga un ruolo forte nel controllo di gestione, di agenzie, di enti ad hoc, di istituzioni che vedono partecipe la Regione anche se non in termini di gestione diretta. Anche in questo caso si tratta di incentivare e sviluppare competenze esistenti o di investire per la formazione di nuove figure professionali con compiti specifici, anche nella gestione culturale.

È questo tuttavia uno degli elementi di debolezza dell'intero sistema culturale, a tutti i livelli e non solo istituzionali. La figura di gestore-manager di eventi o istituzioni culturali è particolarmente difficile da incontrare: la figura di organizzatore, di gestore quasi mai si avvale di una formazione specifica, ma proviene generalmente dall'attività artistica o scientifica e va ad occupare ruoli di gestione "per necessità". Ciò difficilmente produce nel mondo culturale, anche delle imprese e delle associazioni private, una sana dialettica tra le esigenze di gestione, di sviluppo, di crescita e funzionamento "della macchina" e le esigenze specifiche del prodotto e della qualità culturale ed artistica. L'aspetto gestionale in molti casi rimane subalterno e marginale rispetto alle specificità della produzione culturale, non innova le formule organizzative, spesso pregiudicando le possibilità di crescita e sviluppo delle attività stesse.

Le competenze gestionali diverranno tuttavia strategiche, sia al livello delle singole istituzioni culturali (anche la figura del direttore-manager del museo, fino ad oggi non prevista dal quadro istituzionale, diventa essenziale alla luce delle trasformazioni in corso) sia al livello dei nuovi enti di gestione che occorrerà sperimentare: la capacità di gestione di sistemi complessi dentro un quadro territoriale in cui trovare alleanze, strategie di cooperazione e sviluppo appare difficile da improvvisare e richiede investimenti mirati fin da ora.

Non è solo il processo federalista che pone le questioni gestionali al centro dell'interesse: la stessa stagione di grandi restauri e di grandi investimenti in regione sui Beni Culturali pone un problema di sostenibilità della gestione e di irrobustimento del quadro organizzativo per una messa in valore degli investimenti fin qui compiuti, Venaria in testa.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: GLI SCENARI IPOTIZZABILI

Nonostante alcune incertezze e carenze che il sistema culturale in regione nel suo complesso denuncia, ad oggi appaiono esservi tutte le condizioni per una trasformazione in positivo del mondo della cultura sia sul versante della produzione che sul versante dei consumi.

➔ **Uno scenario virtuoso: la cultura come motore di sviluppo territoriale e di riconquista di identità**

Le tendenze in atto e le trasformazioni istituzionali rendono oggi possibile il pensare ad una programmazione territoriale che veda nella cultura uno degli elementi di rilievo, sottraendola ad un "isolamento settoriale". La cultura come uno dei motori dei processi di rivitalizzazione urbana e territoriale, come componente forte della qualità della vita da promuovere ha qualche possibilità in più di non rimanere uno slogan. Le esperienze non mancano, anche di livello internazionale, come per esempio in molti casi europei di Programmi Urban, dove destinazioni ed imprese culturali, sono l'innescò di progetti di trasformazione urbana. In Piemonte la politica di grandi investimenti nel settore culturale

mostra una sensibilità dei decisori pubblici a considerare la cultura come una direzione strategica di sviluppo che deve saldarsi alle politiche mirate a rafforzare l'identità territoriale e la promozione turistica.

Proprio la produzione e l'offerta culturale può giocare un grande ruolo anche nel promuovere l'identità del territorio metropolitano, identità oggi almeno parzialmente in crisi – sospesa fra grande città e metropoli – tra polo ex-industriale e nuove direttrici di sviluppo ancora esitanti, tra fenomeni di parziale spopolamento e invecchiamento della popolazione e trasformazione multi-etnica.

Un investimento forte in attività culturali potrebbe aiutare ad un riconoscimento più compiuto delle sfide proposte ad una metropoli europea, tra cui l'integrazione inter-etnica, la dimensione inter-culturale e multi-culturale che ovviamente non può essere posta solo in termini di timori per l'immigrazione e per l'ordine pubblico. Il dialogo tra le culture è questione essenzialmente culturale e non può che essere affrontato anche con gli strumenti dell'azione culturale. La composizione della popolazione torinese e regionale va modificandosi nel tempo, ed erode progressivamente la suddivisione dei pubblici della cultura in tante piccole nicchie separate e rassicuranti pur nella loro dimensione limitata. Il mondo della cultura dovrà in qualche modo prenderne atto ed aprirsi al dialogo verso nuovi gruppi di potenziali utenti. Se Torino ambisce

ad un ruolo di metropoli europea, allora dovrà individuare anche con specifici investimenti nella cultura le strade attraverso cui articolare il confronto tra diverse culture, i percorsi lungo i quali favorire i meccanismi di appartenenza e di riconoscimento profondo e civile dell'alterità.

Città europea, metropoli, città della cultura scientifica, industriale e tecnologica, città di cultura per la qualità storica del suo ambiente urbano, per i suoi musei e per le attività culturali, possibile porta d'Italia: questi caratteri di Torino rappresentano oggi altrettanti “spezzoni” di identità, a volte contraddittori, a volte semplicemente distanti e difficili da ricucire, da riconoscere nel loro interagire.

Il mondo culturale potrebbe affrontare la sfida nell'offrire un ambito di autoanalisi, uno spazio per favorire processi di riconoscimento culturale, poiché non v'è dubbio che qualunque identità futura di Torino e del territorio regionale, sarà il frutto di un processo complesso che dovrà integrare molte e diverse anime. Proprio per queste ragioni la scommessa su una identità anche culturale di Torino e della sua regione come fattore di crescita e di sviluppo rappresenta un nodo strategico particolarmente difficile da affrontare e dipanare: è la ricchezza delle condizioni e delle opportunità che non concede scorciatoie.

È possibile anche ipotizzare un secondo scenario per i prossimi anni, del tutto indesiderabile rispetto al primo, che ne rappresenta in qualche modo il suo lato oscuro, la delusione delle speranze che lo alimentano, l'impossibilità o l'incapacità di cogliere alcune delle potenzialità positive prima ricordate.

Si può ipotizzare che nonostante l'interesse e le risorse impiegate in questi anni il mondo della cultura non riesca ad uscire da un ambito strettamente di settore, non riesca a partecipare a pieno titolo ai processi di programmazione dello sviluppo territoriale. È prevedibile in questo caso una tendenza involutiva: difficilmente il trend di incremento delle risorse pubbliche per la cultura potrà proseguire per un decennio con gli stessi ritmi alimentando all'interno del settore nuove opportunità. Se non risulterà chiaro in che modo gli investimenti per la cultura fin qui messi in campo partecipino ai processi di sviluppo territoriale, allora la loro gestione correrà il rischio di essere considerata un peso aggiuntivo difficile da sostenere e motivare all'opinione pubblica. Se l'insieme delle politiche e delle azioni culturali non contribuiranno ad un allargamento della domanda di cultura sia per i residenti che per il turismo diventerà difficilmente ipotizzabile uno sviluppo della produzione artistica, dell'imprenditorialità culturale, dell'offerta nel suo complesso, con ripercussioni anche sul piano delle occupazioni culturali. L'attività e la produzione culturale continueranno ad essere una risposta ad una “domanda minoritaria” poco relazionata alle dinamiche di sviluppo territoriale. Difficile in questo caso, ipotizzare un ruolo forte della produzione culturale per lo sviluppo del dialogo tra le diverse culture ed etnie.

Uno scenario da evitare: chiusure burocratiche, settorialistiche o localistiche ingenerano delusioni e ripiegamenti

Proprio l'indesiderabilità di queste ipotesi aiuta a porre al centro dell'attenzione alcune possibili azioni strategiche che possono rafforzare e strumentare un processo di sviluppo sostenibile del mondo culturale e del territorio che lo sostiene.

- 1) L'avvio di una fase di sperimentazione di nuovi assetti istituzionali, che consenta un **allargamento degli attori sociali coinvolti** nel sostegno, nel finanziamento e nella gestione della cultura. Integrare sviluppo culturale e sviluppo territoriale significa anche aprire le istituzioni culturali ad altri soggetti e alla società civile più in generale. È questione di integrazione delle risorse economiche ma anche di radicamento territoriale. Si pone un problema di governance che riguarda le strategie di sviluppo dei territori e dei centri urbani all'interno dei quali la produzione culturale gioca il suo ruolo.
- 2) **Investimenti in formazione delle risorse umane** sia per gestire i processi di trasformazione a partire dagli elementi di nodo della rete (Amministrazioni Regionali, Provinciali, Locali) sia per incrementare l'imprenditorialità diffusa territorialmente e la capacità di costruzione, realizzazione e soprattutto gestione dei progetti, siano essi relativi ad istituzioni ed associazioni già esistenti, siano essi relativi a nuove iniziative. L'apertura di nuovi corsi di laurea dal DAMS alla Storia e Conservazione dei Beni Culturali rende possibile pensare a forme di cooperazione con il mondo della cultura per raccordare la formazione di base alle esigenze ed alle sfide che si trova ad affrontare il mondo culturale.

Promuovere le competenze gestionali richiede inoltre specifiche azioni per individuare con più precisione profili professionali e competenze specifiche, legate alla particolarità delle istituzioni culturali in una fase di transizione e più in generale al mondo del non profit.

- 3) Promuovere anche attraverso il ricorso alle nuove tecnologie, al settore multimediale ed allo sviluppo delle tecnologie WEB l'**integrazione orizzontale delle filiere produttive della cultura**: a partire dalla realizzazione di servizi e di strategie di marketing fino ad esplorare le potenzialità di mercato che l'innovazione oggi può rendere disponibili per nuovi prodotti, per nuove possibilità di fruizione.
- 4) Promuovere attività culturali che pongano come fuoco d'interesse il problema del **confronto tra le identità locali, territoriali, etniche**. Il confronto tra le culture diverrà nei prossimi anni tema cruciale non solo per promuovere processi di integrazione ed appartenenza, ma per riflettere sull'identità e sulle traiettorie di sviluppo di una società complessa e composita, in competizione con altre città ed altre regioni europee non solo sui temi dell'economia, ma su quelli della convivenza, della qualità della vita, della cultura del vivere e dell'abitare.

La lista delle possibili azioni strategiche potrebbe estendersi indefinitamente andando a coinvolgere nodi problematici e criticità sempre più di dettaglio. Ci sembra più opportuno soffermarsi su questi quattro punti che ci paiono individuare elementi strutturali e decisivi, condizioni in qualche modo difficilmente rinunciabili per poter perseguire uno scenario di sviluppo e di trasformazione. È probabile che questi quattro punti non esauriscano le condizioni sufficienti, ma si collocano sicuramente tra quelle necessarie.

Lo scenario desiderabile appare alla portata della capacità e delle possibilità attuali: come tutti gli scenari ipotetici mescola analisi, desiderio ed azzardo interpretativo. È uno strumento per riflettere su rotte di navigazione possibili, non certo per controllare il futuro.

Ire scenari

→ L'ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ

ire scenari

L'ANDAMENTO DELLA CRIMINALITÀ

Giuseppe Forlani*

Gli anni '90 in Piemonte sono stati contrassegnati dall'esplosione dell'allarme sociale per quelle **forme di criminalità diffusa**, riconducibili in generale ai reati predatori, e per la maggiore visibilità dello spaccio di stupefacenti e della prostituzione di strada accompagnati dal disordine provocato dai clienti.

La lotta alla criminalità, dopo essere stata soprattutto un problema di *intelligence*, demandato alle Forze di Polizia ed alla Magistratura, con decisivi risultati conseguiti contro il crimine organizzato ed il terrorismo politico, **è diventata così un problema di policy della sicurezza che ha coinvolto tutti i livelli istituzionali ed in particolare i governi locali ed i Sindaci**, forti dell'investitura popolare ricevuta con l'elezione diretta introdotta nel 1993¹.

1. IN GENERALE

L'esame delle statistiche sulla delittuosità in Italia evidenzia tra gli anni '60 e gli anni '90 **due discontinuità significative nell'andamento della criminalità** di cui la prima all'**inizio degli anni '70** e la seconda all'**inizio degli anni '90**.

Per il Piemonte, il 1991 rappresenta un anno di svolta raggiungendo il valore di 5.406 delitti denunciati per 100.000 abitanti, al culmine di un progressivo innalzamento divenuto più accentuato a partire dalla metà degli anni '80.

L'osservazione riferita al periodo 1991-'98 mostra **quozienti di criminalità** più elevati rispetto a quelli nazionali (ad eccezione degli anni 1994-'96) con un minimo nel 1994 di 3226,4 che risale progressivamente fino al 1997 con 4.602 delitti, valore ancora superiore a quello del 1989, che si riduce modestamente nel 1998 con 4.485 delitti.

Se però confrontiamo i quozienti del Piemonte con quelli dell'aggregato Nord-Centro è significativo rilevare che se tra il 1991 ed il 1993 sono più elevati, tra il 1994 ed il 1998 sono inferiori.

Questo miglioramento è confermato anche nel confronto con la Lombardia che registra quozienti inferiori al Piemonte tra il 1991 ed il 1993 e maggiori tra il 1994 ed il 1998, con un picco nel 1996 di 5.253 delitti.

In una graduatoria regionale dei quozienti di criminalità il Piemonte è al 4° posto tra il 1991 e il 1993, scende all'11° posto nel 1994, per poi risalire progressivamente, rioccupando la 4ª posizione nel 1998 (tab. 1).

Tab. 1 – Graduatoria regionale per quozienti di criminalità

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1 Liguria	1 Lazio	1 Lazio	1 Lazio	1 Lazio	1 Lazio	1 Liguria	1 Liguria
2 Lazio	2 Liguria	2 Liguria	2 Liguria	2 Liguria	2 Liguria	2 Lazio	2 E.-Romagna
3 Sardegna	3 Sardegna	3 Sardegna	3 Sardegna	3 Lombardia	3 Lombardia	3 Lombardia	3 Lombardia
4 Piemonte	4 Piemonte	4 Piemonte	4 Lombardia	4 Friuli-V. G.	4 Friuli-V. G.	4 E.-Romagna	4 Piemonte
			5 E.-Romagna	5 Sardegna	5 E.-Romagna	5 Piemonte	
			6 Campania	6 E.-Romagna	6 Toscana		
			7 Friuli-V. G.	7 Campania	7 Campania		
			8 Puglia	8 Puglia	8 Piemonte		
			9 Sicilia	9 Piemonte			
			10 Toscana				
			11 Piemonte				

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

* Vice Prefetto di Torino.

¹ In questo capitolo viene presentata una rapida analisi dello stato del problema, come primo monitoraggio funzionale alla definizione del contesto socio-istituzionale nel quale si collocano – e dal quale sono condizionate – le prospettive di sviluppo che costituiscono l'oggetto di questa Relazione. Il tema meriterà certo una trattazione più approfondita nelle prossime analisi di scenario, in parallelo ad una maggiore attenzione sul sociale, che comprende una serie di parametri imprescindibili per una valutazione sulla qualità dello sviluppo complessivo cui il Piemonte può aspirare.

L'andamento interannuale della delittuosità nel periodo (tab. 2) presenta a livello regionale una fase decrescente tra il 1992 e il 1994 ed una crescente fino al 1997; con il 1998 inizia nuovamente a diminuire. Corrisponde, sebbene con valori più accentuati sia nelle fasi crescenti che decrescenti, a quelli registrati in Italia e nell'aggregato Nord-Centro.

Tab. 2 – Variazioni percentuali interannuali della delittuosità

		'92/'91	'93/'92	'94/'93	'95/'94	'96/'95	'97/'96	'98/'97
Italia		-9,7	-5,5	-3,8	4,3	6,9	0,7	-0,6
	<i>di cui capoluoghi</i>	-12,8	-5,8	-5,0	2,9	9,1	0,4	2,0
Italia Centro-Nord		-8,1	-4,7	-6,3	6,6	11,3	-0,4	-0,6
	<i>di cui capoluoghi</i>	-11,2	-4,9	-7,0	5,3	12,3	-0,2	2,4
Lombardia		-7,5	-2,9	1,1	7,5	12,7	1,6	-7,1
	<i>di cui capoluoghi</i>	-10,7	-3,6	-1,6	1,9	16,8	3,3	-2,3
Piemonte		-15,0	-7,6	-25,0	8,2	11,8	17,8	-2,6
	<i>di cui capoluoghi</i>	-19,0	-9,8	-18,5	5,0	19,8	16,8	0,7
Torino		-18,8	-6,9	-32,8	14,1	4,6	27,9	-5,3
	<i>di cui capoluogo</i>	-22,1	-9,2	-22,0	6,6	5,8	26,2	-0,7
Alessandria		1,4	-4,7	2,7	-3,3	15,4	1,7	-10,4
	<i>di cui capoluogo</i>	-1,6	-0,3	-2,9	-7,7	17,5	-8,9	-1,1
Asti		-10,6	-33,1	-5,6	3,4	64,5	13,8	-14,8
	<i>di cui capoluogo</i>	-7,7	-38,0	-8,9	-0,9	95,0	11,0	-15,8
Biella		-	-	-	-	-	-21,4	20,7
	<i>di cui capoluogo</i>	-	-	-	-	-	-34,3	19,9
Cuneo		-2,3	-1,0	-18,6	-4,5	15,5	2,6	10,1
	<i>di cui capoluogo</i>	-12,6	42,2	-12,6	-13,0	-3,7	1,8	10,9
Novara		-4,0	-5,8	0,2	-2,3	-20,1	-8,6	14,9
	<i>di cui capoluogo</i>	4,3	-13,7	-1,3	0,6	8,1	-5,6	15,5
Verbania		-	-	-	-	-	9,7	-9,4
	<i>di cui capoluogo</i>	-	-	-	-	-	14,5	-13,1
Vercelli		-4,7	-15,6	13,1	-2,7	-40,9	-7,2	36,2
	<i>di cui capoluogo</i>	-5,9	-22,3	8,0	28,3	-19,5	0,3	51,1

Sono evidenziati con carattere azzurro i dati che manifestano una dinamica migliore di quella nazionale.
Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'esame delle variazioni percentuali consente di evidenziare gli anni di maggiore criticità.

Per la provincia di Torino, l'anno più critico è sicuramente il 1997 con un aumento del 27,9% dei delitti denunciati. Analogo incremento si registra anche per il solo capoluogo (26,2%).

Per quella di Alessandria è il 1996 con un aumento del 15,4% in provincia e del 17,5% nel solo capoluogo.

Per Asti è il 1996 sia per la provincia (+64,5%) che per il capoluogo (+95%).

Per Cuneo è il 1996 per la provincia (+15,5%) ed il 1993 (+42,2%) per il capoluogo.

Per Novara è il 1998 sia per la provincia (+14,9%) che per il capoluogo (15,5%), così come per Vercelli (+36,2% e +51,1%).

I differenti andamenti provinciali se confrontati con quello regionale indicano l'esistenza di una significativa quota di delitti commessi da delinquenti che si spostano tra le diverse province.

Si tratta di un fenomeno, a volte indicato con il termine "pendolarismo del crimine", che si origina in particolare nell'area metropolitana torinese ma anche in quella milanese e genovese, e si proietta rispettivamente verso le provincie di Cuneo, Asti, Vercelli e Biella; Novara e Verbania; Alessandria e Asti.

Sul piano territoriale, a Torino si concentra il 69,8% dei delitti denunciati nell'intero periodo, seguita con percentuali inferiori al 10% da Cuneo, Alessandria, Novara, Asti, Vercelli, Biella e Verbania (tab. 3).

Tab. 3 – Distribuzione territoriale dei delitti

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Peso % dei delitti su Italia:								
Lombardia	15,9	16,3	16,7	17,6	18,1	19,1	19,3	18,0
Piemonte	8,9	8,4	8,2	6,4	6,6	6,9	8,1	7,9
Peso % dei delitti su Italia Centro-Nord:								
Lombardia	24,2	24,3	24,8	26,7	27,0	27,3	27,8	26,0
Piemonte	13,5	12,5	12,1	9,7	9,8	9,9	11,7	11,4
Peso % dei delitti su Piemonte:								
Torino	75,4	72,0	72,5	65,0	68,5	64,1	69,6	67,7
Alessandria	4,6	5,5	5,7	7,8	7,0	7,2	6,2	5,7
Asti	3,6	3,8	2,7	3,4	3,3	4,8	4,6	4,1
Cuneo	7,4	8,5	9,1	9,9	8,7	9,0	7,9	13,1
Novara-Verbania	5,5	6,2	6,3	8,4	7,6	8,5	7,1	7,7
Vercelli-Biella	3,5	3,9	3,6	5,4	4,9	6,3	4,5	5,9
Verbania						3,1	2,9	2,7
Novara						5,4	4,2	5,0
Biella						3,7	2,5	3,1
Vercelli						2,6	2,0	2,8
Peso % della popolazione su Piemonte:								
Torino	52,0	52,0	51,9	51,8	51,8	51,8	51,7	51,7
Alessandria	10,2	10,2	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
Asti	4,8	4,8	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9
Cuneo	12,7	12,7	12,8	12,8	12,9	12,9	12,9	13,0
Novara-Verbania	11,5	11,6	11,6	11,6	11,7	11,7	11,8	11,8
Vercelli-Biella	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7	8,6	8,6	8,6
Verbania					3,8	3,8	3,8	3,8
Novara					7,9	7,9	8,0	8,0
Biella					4,4	4,4	4,4	4,4
Vercelli					4,3	4,2	4,2	4,2

Sono evidenziati con colore azzurro i dati che manifestano un alleggerimento relativo della delittuosità rispetto al 1991, in rapporto al contesto territoriale di riferimento.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

L'andamento annuale della delittuosità denota peraltro una progressiva riduzione del peso della provincia di Torino (dal 75,4% del 1991 al 67,75% del 1998) e la crescita di quella di Cuneo (dal 7,4% del 1991 al 13,1% del 1998).

La stessa dinamica contraddistingue d'altronde la distribuzione della popolazione regionale tra le varie province e nei capoluoghi provinciali.

La maggior parte dei delitti denunciati in Piemonte avviene nei capoluoghi (55,5%), come peraltro a livello nazionale (54,2%), ma con percentuali inferiori rispetto all'aggregato Nord-Centro (58,5%) e superiori alla Lombardia che rimane sotto la percentuale nazionale (52,3%; vedi tab. 4).

Tab. 4 – Delitti commessi nei capoluoghi in % sul totale provinciale, in raffronto al peso demografico dei capoluoghi

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Peso % della criminalità dei comuni capoluogo								
Italia	56,2	54,3	54,1	53,4	52,7	53,8	53,6	55,0
Italia Centro-Nord	60,6	58,6	58,4	58,0	57,3	57,8	57,9	59,6
Lombardia	55,3	53,4	53,0	51,6	48,9	50,7	51,6	54,3
Piemonte	55,2	52,6	51,4	55,8	54,2	58,1	57,6	59,5
Torino	60,4	58,0	56,6	65,6	61,3	62,0	61,2	64,2
Alessandria	43,0	41,7	43,6	41,2	39,4	40,1	35,9	39,6
Asti	79,8	82,4	76,4	73,7	70,6	83,7	81,6	80,7
Biella	-	-	-	-	-	83,8	70,0	69,5
Cuneo	17,9	16,0	23,0	24,7	22,5	18,7	18,6	18,7
Novara	37,1	40,2	36,9	36,3	37,4	50,6	52,3	52,5
Verbania	-	-	-	-	-	71,0	74,1	71,0
Vercelli	40,9	40,4	37,1	35,4	46,7	63,7	68,7	76,3
Peso % della popolazione dei comuni capoluogo								
Piemonte	32,8	32,6	32,4	32,2	31,9	31,9	31,7	31,5
Torino	43,0	42,6	42,3	42,0	41,6	41,4	41,2	41,0
Alessandria	20,7	20,7	20,7	20,6	20,6	21,0	21,0	21,0
Asti	35,3	35,1	35,2	35,2	35,0	35,0	34,9	34,8
Biella	-	-	-	-	25,3	25,2	25,1	25,0
Cuneo	10,2	10,1	10,1	10,0	10,0	9,9	9,9	9,8
Novara	20,3	20,5	20,5	20,5	30,1	30,1	30,0	29,9
Verbania	-	-	-	-	18,7	18,7	18,7	18,8
Vercelli	13,1	13,2	13,1	13,1	26,6	26,6	26,5	26,5

Sono evidenziati con colore azzurro i dati che presentano una minore incidenza della delittuosità dei capoluoghi rispetto al dato nazionale.

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Al di sopra del valore regionale si collocano Asti (79,5%), Biella (74,9%), Verbania (72%) e Torino (60,9%), mentre al di sotto anche del valore nazionale sono Cuneo (19,8%), Alessandria (40,5%), Novara (42%) e Vercelli (48%).

L'andamento annuale del rapporto capoluoghi/provincia evidenzia a livello regionale percentuali più basse di quelle nazionali tra il 1991 ed il 1993 e più alte tra il 1994 ed il 1998, passando dal 51,4% del 1993 al 59,5% del 1998 contro il dato nazionale del 56,2% del 1991 e del 55% del 1998. Nel Centro-Nord la prevalenza dei capoluoghi è in lenta ma continua discesa con un aumento contenuto nel 1998 (dal 60,6% del 1991 al 57,9% del 1997 e 59,6% nel 1998) e la Lombardia è allineata su questo trend (dal 55,3% del 1991 al 51,6% del 1997 e 54,3% nel 1998).

Tale andamento risulta molto diversificato tra le province piemontesi.

Il rapporto si mantiene superiore rispetto a quello nazionale nell'intero periodo a Torino ed Asti mentre è inferiore ad Alessandria ed in particolare a Cuneo.

Le province di Vercelli e Novara necessitano di un'analisi più articolata che tenga conto della separazione nel 1996 delle province di Biella e Verbano-Cusio-Ossola.

Vercelli tra il 1991 ed il 1995 registra un peso del capoluogo inferiore al dato nazionale, mentre tra il 1996 ed il 1998 si colloca al di sopra con un picco nel 1998 del 76% circa. Ciò è riconducibile al ruolo della città di Biella, che presenta valori tra il 1996 ed il 1998 tra 80 e 70%.

Analoga considerazione vale per Novara che però presenta differenze meno accentuate passando dal 40 al 50% a fronte di un 70% della città di Verbania.

2. I DELITTI

Nel periodo 1991-1998 sono stati denunciati in Piemonte complessivamente 1.466.681 delitti, il 30% circa dei quali riconducibili a fattispecie non rilevate distintamente dalle statistiche sulla delittuosità in quanto considerate marginali sotto il profilo criminogeno (indicati come "Altri delitti").

La rimanente parte riguarda **per il 90% furti e rapine**; per il 3% le denunce per stupefacenti, per il 2% le truffe e per meno del 2% le lesioni dolose.

Tra i furti prevalgono quelli su auto in sosta (24,78%), di autoveicoli (17,63%) e in appartamenti (16,80) mentre tra le rapine, quelle generiche, come in abitazioni, negozi ecc., 1,49%.

La tabella 5 mostra il peso che hanno nelle province piemontesi i diversi delitti denunciati, con percentuale superiore ad 1 rispetto al totale dell'intero periodo al netto degli altri delitti.

Tab. 5 – Peso dei diversi tipi di delitti sul totale², nelle province piemontesi, raffrontato al peso nell'insieme della regione, periodo 1991-'98

Furti su auto	Furti auto	Furti appart.	Altri furti	Borseggi	Furti negozi	Stupef.	Truffe	Lesioni dolose	Altre rapine	Scippi
		30,28 CN						7,43 VCO		
		27,12 AT	23,08 NO							
		26,54 BI	22,73 AL		8,88 BI					
		25,63 AL	21,94 CN		7,46 VCO		4,23 BI			
		24,21 VC	21,88 BI		7,19 AL	8,50 VCO	3,80 AL			
27,10 TO		23,42 VCO	21,62 VC		6,96 VC	6,27 VC	3,72 VCO	2,75 BI		
	20,24 TO	22,51 NO	20,91 VCO		6,44 CN	4,09 NO	3,14 NO	2,52 NO		
				8,30 TO	5,94 NO	3,32 AT	3,06 CN	2,49 AT		
			15,46 AT		5,31 AT	2,96 BI	2,92 VC	1,90 AL	1,68 TO	2,58 TO
24,78 Pie	17,63 Pie	16,80 Pie	14,54 Pie	6,64 Pie	4,92 Pie	2,77 Pie	2,31 Pie	1,79 Pie	1,49 Pie	2,09 Pie
					4,33 TO	2,48 TO	2,17 AT	1,68 VC	1,25 AT	1,10 AT
			12,01 TO			2,48 AL	2,00 TO	1,67 TO	1,25 NO	
				3,50 AT		2,30 CN		1,43 CN	1,18 AL	
20,40 AT	13,31 AT	13,36 TO		2,71 BI					1,06 BI	
19,99 NO	11,31 NO			2,38 CN						
18,00 AL	10,27 CN			2,04 VC						
17,61 VC	9,77 AL			1,92 AL						
17,58 CN	9,76 VC			1,16 NO						
16,64 BI	8,97 BI									
16,35 VCO										
	5,96 VCO									

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

2 Al netto degli "Altri delitti". Sono riportati solo i valori superiori all'1%.

È interessante notare **la rilevanza del fenomeno dei furti in appartamento nella provincia di Cuneo e nelle altre province piemontesi ad eccezione di Torino dove il fenomeno più consistente rimane il furto su autoveicoli.**

Il **borseggio** è significativo a Torino mentre nelle altre province, ed in particolare a Biella, sono più rilevanti le **truffe**.

Tab. 6 – Furti su auto in sosta, furti di auto, furti in appartamenti
Valori assoluti e percentuale rispetto al totale al netto degli altri delitti. Anni 1991-1998

	Numero								% su totale delitti							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
FURTI SU AUTO IN SOSTA																
TO	42.075	28.953	22.601	18.191	19.245	20.725	23.966	24.643	36,7	32,0	26,2	23,9	24,5	24,6	24,7	25,1
VC	1.273	1.005	831	866	822	560	446	751	19,8	18,3	15,6	16,6	16,3	19,4	15,1	19,6
BI						497	472	695						15,4	15,4	18,7
NO	1.974	1.737	1.764	1.664	1.582	968	1.011	1.511	21,8	20,5	21,4	19,8	20,2	15,9	17,3	21,3
VCO						441	519	483						15,0	16,9	17,1
CN	2.561	1.803	1.464	1.614	1.401	1.687	1.779	1.588	25,2	20,7	16,1	17,3	15,4	16,1	16,1	14,3
AT	1.413	1.198	898	715	381	970	1.194	1.024	26,7	23,1	22,8	21,9	13,0	17,3	18,7	18,3
AL	1.739	1.732	1.574	1.383	1.263	1.390	1.323	1.401	21,2	21,8	20,2	16,9	17,1	16,1	15,0	16,8
FURTI DI AUTO																
TO	23.337	19.350	19.151	16.059	16.303	17.559	18.595	18.380	20,4	21,4	22,2	21,1	20,8	20,9	19,1	18,7
VC	636	552	478	484	533	281	263	406	9,9	10,0	9,0	9,3	10,5	9,7	8,9	10,6
BI						367	248	282						11,4	8,1	7,6
NO	1.020	1.002	1.012	920	858	647	661	787	11,3	11,8	12,3	10,9	11,0	10,7	11,3	11,1
VCO						185	161	180						6,3	5,3	6,4
CN	1.014	900	948	966	903	1.228	1.146	1.011	10,0	10,3	10,4	10,4	10,0	11,7	10,4	9,1
AT	590	525	492	540	553	652	824	908	11,1	10,1	12,5	16,7	18,8	11,6	12,9	16,2
AL	740	713	728	791	792	909	879	834	9,0	9,0	9,3	24,1	10,7	10,5	9,9	10,0
FURTI IN APPARTAMENTI																
TO	11.295	9.918	12.270	10.294	11.747	12.935	14.720	14.439	9,9	11,0	14,2	13,5	15,0	15,4	15,2	14,7
VC	1.281	1.162	1.310	1.362	1.436	647	797	1.017	19,9	21,1	24,6	26,1	28,4	22,4	26,9	26,6
BI						820	832	1.001						25,5	27,1	27,0
NO	1.666	1.743	1.728	1.842	1.878	1.602	1.535	1.761	18,4	20,5	20,9	21,9	24,0	26,4	26,3	24,8
VCO						650	702	715						22,1	22,9	25,4
CN	2.624	2.274	3.015	3.117	2.916	2.975	3.517	3.499	25,8	26,1	33,2	33,4	32,2	28,4	31,8	31,4
AT	1.233	1.407	1.097	752	497	1.729	1.975	1.670	23,3	27,1	27,9	23,1	16,9	30,8	31,0	29,9
AL	1.733	1.706	1.734	2.280	1.862	2.561	2.590	2.288	21,1	21,5	22,2	27,8	25,3	29,6	29,3	27,5

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Per quanto riguarda le denunce relative a furti su auto, furti di auto e furti in appartamento, che sono i delitti più diffusi a livello regionale, l'andamento annuale nelle diverse province evidenzia **una crescita costante, in termini assoluti, dei furti in appartamento**: nel 1997 tutte le province piemontesi (considerando unitariamente Vercelli e Biella, Novara e Verbania) registrano i valori più elevati dell'intero periodo (tab. 6). È un andamento in controtendenza rispetto a quello generale che, come si è detto, presenta in linea di massima i valori assoluti più elevati nel 1991: così è per i furti su auto mentre la situazione è più diversificata per i furti di auto.

Questa situazione sembra giustificare l'allarme sociale cresciuto progressivamente nel corso della seconda metà degli anni '90 anche in conseguenza del verificarsi di furti in appartamento con la presenza degli inquilini e dell'efferatezza dimostrata dagli autori, soprattutto di origine slava e albanese, nel compimento di alcune di queste azioni criminose con l'omicidio o il ferimento delle persone che avevano cercato di opporvisi.

3. L'AZIONE DI CONTRASTO

La complessa attività svolta dalle Forze di Polizia per contrastare la criminalità può essere evidenziata in primo luogo attraverso l'analisi del rapporto tra delitti denunciati complessivamente e delitti di autori ignoti (tab. 7).

In Italia per il 74,85% dei delitti commessi nel periodo 1991-'98 non è stato individuato un colpevole; il Piemonte presenta un valore più alto (77,31%; tab. 7), anche se è inferiore a quello dell'aggregato Nord-Centro (78,57%) e della Lombardia (80,02%).

Tab. 7 – Delitti di autore ignoto, confronto fra Piemonte e altri contesti territoriali – anni 1991-'98

	ITALIA			NORD-CENTRO		
	DELITTI	IGNOTI	%	DELITTI	IGNOTI	%
1991	2.647.736	2.159.051	81,54	1.742.492	1.441.414	82,72
1992	2.390.539	1.872.548	78,33	1.601.217	1.279.253	79,89
1993	2.259.903	1.720.617	76,14	1.526.741	1.191.267	78,03
1994	2.173.448	1.618.972	74,49	1.430.545	1.096.059	76,62
1995	2.267.488	1.691.989	74,62	1.524.903	1.180.180	77,39
1996	2.422.991	1.813.562	74,85	1.690.915	1.313.264	77,67
1997	2.440.754	1.835.876	75,22	1.697.791	1.333.392	78,54
1998	2.425.748	1.794.193	74,62	1.681.274	1.297.416	77,17
Totale	19.028.607	14.506.808	74,85	12.895.878	10.132.245	78,57
	PIEMONTE			LOMBARDIA		
	DELITTI	IGNOTI	%	DELITTI	IGNOTI	%
1991	235.278	195.198	82,96	421.028	345.680	82,10
1992	199.979	160.412	80,21	389.519	308.844	79,29
1993	184.876	146.621	79,31	378.261	296.223	78,31
1994	138.722	101.051	72,84	382.350	301.333	78,81
1995	150.114	113.768	75,79	411.103	331.146	80,55
1996	167.766	123.704	73,74	470.654	375.696	79,82
1997	197.552	152.914	77,40	463.442	374.744	80,86
1998	192.394	140.216	72,88	437.152	349.761	80,01
Totale	1.466.681	1.133.884	77,31	3.353.509	2.683.427	80,02

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Tra le province piemontesi, Torino ha il peggiore rapporto con l'81% dei delitti di autori ignoti, mentre nelle altre province si oscilla tra il 60-70%, con valori inferiori anche a quello nazionale (tab. 8).

Tab. 8 – Delitti di autore ignoto, confronto fra le province piemontesi – periodo 1991-'98

	Totale '91/'98	Ignoti	%
AL	89.146	62.562	70,18
AT	55.635	41.411	74,43
BI	17.127	10.761	62,83
CN	126.051	90.640	71,91
NO	87.266	56.528	64,78
TO	1.023.931	830.478	81,11
VC	51.531	33.921	65,83
VCO	15.994	8.583	53,66

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Altro indicatore è quello delle **persone denunciate ogni 100.000 abitanti**. In questo caso il Piemonte presenta valori peggiori rispetto ai tre gruppi considerati tra il 1991 ed il 1996; migliori invece nel 1997 di quelli della Lombardia e del Nord-Centro e nel 1998 anche del dato nazionale (tab. 9).

Tab. 9 – Persone denunciate per 100.000 abitanti, 1991-'98

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
ITALIA	1087,5	1198,3	1259,0	1302,9	1325,4	1376,9	1364,4	1412,0
NORD-CENTRO	1045,7	1129,1	1163,3	1199,5	1212,0	1290,8	1243,1	1311,0
LOMBARDIA	1054,1	1123,1	1147,4	1187,4	1157,6	1306,9	1191,3	1223,5
PIEMONTE	1161,1	1116,8	1100,0	1136,5	1039,7	1282,8	1319,9	1518,1

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

Un'analisi più approfondita della **situazione torinese** evidenzia per i furti, che costituisce la categoria di delitti più consistente, una percentuale di scoperti che nel periodo si mantiene costante intorno al 6%, a fronte di un andamento che registra un massimo nel 1991, raggiunge un minimo nel 1994 per poi tornare nel 1998 a livelli prossimi al massimo. Valori superiori al 20% si registrano peraltro per i furti nei negozi. Per le rapine, emerge una buona capacità di contrastare il progressivo e costante aumento delle stesse (da 1.915 nel 1991 a 2.217 nel 1998): quelle scoperte passano infatti dal 13,52% al 28,28% (tab. 10).

Tab. 10 – Numero di delitti nelle province piemontesi, per tipologia, 1991-'98

		1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Rapine in Banca	Torino	69	62	113	126	128	190	190	235
	Vercelli	6	3	3	7	7	9	2	5
	Biella	-	-	-	-	-	1	2	3
	Novara	2	6	6	7	7	14	10	14
	Verbania	-	-	-	-	-	0	0	2
	Cuneo	17	9	3	9	21	19	21	30
	Asti	17	0	4	9	1	2	8	16
	Alessandria	3	18	4	19	7	8	15	10
	Piemonte	114	98	133	177	171	243	248	315
Estorsioni	Torino	74	98	102	116	143	139	134	168
	Vercelli	29	25	20	16	15	7	5	8
	Biella	-	-	-	-	-	12	16	15
	Novara	17	9	15	16	13	12	15	8
	Verbania	-	-	-	-	-	6	14	6
	Cuneo	13	16	12	9	13	29	30	23
	Asti	9	20	14	14	8	15	20	14
	Alessandria	15	29	35	23	18	29	31	32
	Piemonte	157	197	198	194	210	249	265	274
Associazioni per delinquere	Torino	16	7	11	19	26	34	9	13
	Vercelli	14	2	4	4	0	2	0	0
	Biella	-	-	-	-	-	11	8	2
	Novara	1	7	3	3	1	1	3	0
	Verbania	-	-	-	-	-	0	4	0
	Cuneo	2	8	6	2	7	4	4	0
	Asti	2	3	4	27	5	2	2	0
	Alessandria	15	4	3	0	2	1	2	0
	Piemonte	50	31	31	55	41	55	32	15
Associazioni di tipo mafioso	Torino	0	1	2	1	3	1	0	0
	Vercelli	0	0	0	0	0	0	0	0
	Biella	-	-	-	-	-	0	0	0
	Novara	0	0	1	0	0	0	0	0
	Verbania	-	-	-	-	-	0	0	1
	Cuneo	0	1	0	0	0	0	0	0
	Asti	0	0	0	0	1	0	0	1
	Alessandria	0	0	0	0	0	0	0	0
	Piemonte	0	2	3	1	4	1	0	2
Incendi dolosi	Torino	149	216	170	148	190	192	238	323
	Vercelli	30	30	43	32	36	6	8	3
	Biella	-	-	-	-	-	21	26	23
	Novara	80	40	50	42	46	24	14	25
	Verbania	-	-	-	-	-	16	44	20
	Cuneo	46	65	57	52	44	19	24	54
	Asti	33	31	27	21	24	50	61	35
	Alessandria	69	51	69	59	38	33	31	61
	Piemonte	407	433	416	354	378	206	446	544
Attentati dinamitardi e incendiari	Torino	7	24	9	17	9	14	14	8
	Vercelli	4	1	0	2	0	1	0	0
	Biella	-	-	-	-	-	0	2	0
	Novara	6	2	1	1	2	1	4	2
	Verbania	-	-	-	-	-	3	0	0
	Cuneo	1	0	1	0	0	0	0	1
	Asti	2	3	0	0	12	0	5	0
	Alessandria	0	4	0	5	1	1	0	2
	Piemonte	20	34	11	25	24	20	25	13

Fonte: elaborazione su dati ISTAT

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Se l'aumento di molti dei reati che più preoccupano la popolazione (furti in appartamento, borseggi, scippi e perfino rapine), come è stato autorevolmente sostenuto, è stato favorito dalle grandi trasformazioni sociali prodotte dal forte sviluppo economico degli ultimi decenni, è evidente che la situazione della criminalità in Piemonte, delineata in precedenza, costituisce **un quadro difficilmente modificabile in termini sostanziali nei prossimi anni.**

L'aumento del numero di occasioni per commettere reati, connesso alla maggiore diffusione della ricchezza, e la diminuzione del controllo sociale informale, derivante dalle trasformazioni demografiche del territorio, sono fattori da tenere nella massima considerazione nella definizione delle politiche della sicurezza.

In questo senso, i protocolli d'intesa stipulati tra le Prefetture ed i Comuni più popolosi sono destinati ad essere sostituiti da **veri e propri contratti, sul modello francese, nei quali fare confluire in una prospettiva meno emergenziale le azioni dei diversi attori istituzionali e privati, formali ed informali** operanti nei diversi contesti.

Ma anche con altre dimensioni del fenomeno criminale occorre confrontarsi.

La strategia di mimetizzazione attuata dalla grande criminalità organizzata, seguita ai duri colpi inferti con la disarticolazione delle più pericolose bande di origine calabrese e catanese, caratterizzata dall'assenza di delitti particolarmente eclatanti, **rende infatti ancora più pericolosi i tentativi di infiltrazione e di condizionamento dell'economia legale** attraverso il riciclaggio degli enormi capitali illeciti provenienti dal traffico di sostanze stupefacenti e di armi, dalle truffe, e dall'immigrazione clandestina.

L'ingresso e il radicarsi anche in Piemonte di **organizzazioni straniere** (albanesi, nigeriane, nordafricane e cinesi) operanti nei settori criminali a più elevata redditività costituisce un altro aspetto del fenomeno cui prestare attenzione.

Le iniziative avviate anche in sede ONU per la definizione di strategie condivise e di strumenti normativi più adeguati nella lotta al crimine transnazionale potranno favorire l'affermazione di nuove modalità d'indagine e di penetrazione di questo Mondo conosciuto al momento solo in modo molto parziale.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

MINISTERO DELL'INTERNO (2001), *Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia*, Roma 9 febbraio.

Ire scenari

in 16 scenari → I POTERI LOCALI



I POTERI LOCALI

Renato Cogno

Si sostiene spesso che l'attuale fase di globalizzazione indebolisca i margini di manovra degli Stati nazionali. Non altrettanto si può dire per i poteri locali. Infatti **il ruolo del governo locale appare in crescita**, sia per i bisogni espressi dalla società che nei riflessi sull'evoluzione legislativa, non solo italiana.

Un motivo di ciò è connesso allo sviluppo economico e sociale dei territori. **L'interesse a meccanismi di autogoverno dello sviluppo è sempre più vivo e trova credito in tutti i Paesi europei**. Già la precedente relazione di scenario dell'IRES, relativa al 1996, rilevava il bisogno di “una maggiore assunzione di responsabilità e iniziativa strategica da parte delle Comunità locali e della società regionale, nei suoi attori fondamentali e nelle sue diverse istanze istituzionali”. E con questo bisogno generale concordano vari capitoli di questa relazione.

Comunità e sistemi locali vogliono sempre più spesso esprimere proprie opzioni per mantenere i livelli locali di benessere. I ritmi di cambiamento nella sfera della produzione, la crescente apertura dei mercati in genere, e anche quella dei mercati pubblici (appalti di grandi opere e servizi, fornitura di servizi a rete) investono i territori e le specializzazioni di questa o quell'area: possono portare a shock strutturali; mettono comunque in evidenza, diverse carenze infrastrutturali, in comparti tradizionali e innovativi, o anche nelle risorse umane impiegabili nella produzione. Anche la ripresa dell'interesse, in Europa, per il tema del governo metropolitano, non pare estraneo a ciò. Tutto questo richiede adeguate e tempestive capacità di reazione e adattamento delle Comunità locali, sia per fornire esternalità quali infrastrutture adeguate, snellimento burocratico, servizi pubblici efficienti, che per attivare risorse e promuovere sviluppo. E le politiche di welfare (qualità istruzione; servizi alle famiglie) vengono considerate anche un necessario complemento di quelle connesse allo sviluppo economico.

Queste esigenze sono accompagnate, in molti Paesi, da una crescita dei livelli di governo sub-centrali: infatti sono in corso processi rilevanti di *decentramento amministrativo e politico*. E anche il processo di integrazione europea pare stimolare la crescita dei livelli di governo sub-nazionali: gli anni '90 hanno visto lo sviluppo dei “Docup”¹ e della finanza progettuale, dove risulta rilevante proprio il ruolo delle autorità regionali, e talvolta degli Enti locali. Anche in Italia assistiamo a un periodo di forte mutamento per le amministrazioni locali italiane, con una possibile evoluzione del Paese secondo un ordinamento regionale/federale.

In quanto segue si propone un'analisi del sistema del governo locale piemontese in uno sfondo di nuovi bisogni di intervento, ed evoluzione regionalista dello Stato. Quali sono gli attori? Quali opportunità e minacce hanno di fronte? Su quali elementi potrebbero puntare per migliorare le loro performance e l'adeguatezza ai bisogni della collettività?

Percorsi di decentramento, sia amministrativo che politico, si sono sviluppati a fasi (il periodo 1972-'77, quello in corso 1997-2000). Però il centro ha sempre mantenuto una forte influenza sui singoli Enti territoriali, con forme di integrazione verticale, di settore: così per la sanità e l'istruzione, e per i grandi lavori pubblici. I processi decisionali pubblici locali sono anche condizionati da una continua produzione legislativa nazionale, settoriale e non, che non sempre agevola l'esercizio di concreti spazi di autonomia e sperimentazione.

I processi decisionali pubblici locali, negli ultimi vent'anni, hanno un'interdipendenza crescente con i processi decisionali pubblici centrali: vi sono relazioni tra Stato e Regioni, che escludono gli Enti locali, altre tra Stato e questi ultimi che escludono la Regione, quindi relazioni tra Regione ed Enti locali, e un crescente ruolo di coordinamento delle Province, infine relazioni tra Enti locali e amministrazioni decentrate statali.

Le esigenze dei capoluoghi metropolitani trascendono gli stessi confini nazionali, oltre che regionali; alcune amministrazioni regionali sviluppano attività con organismi comunitari soprattutto per l'utilizzo dei fondi comunitari, oppure per influire su regolamenti a altre

Il governo locale in Italia è molto articolato (Regioni, i vari Enti locali) ma non è possibile individuarlo come blocco unitario, rispetto al governo centrale

¹ I Documenti Unici di Programmazione costituiscono, dal 1989, i programmi pluriennali di allocazione delle risorse finanziarie pubbliche (comunitarie, statali e regionali) e private su determinate porzioni del territorio regionale, con determinati obiettivi – generalmente di sviluppo economico e sociale – e specifici interventi adatti a perseguirli.

disposizioni comunitarie settoriali. In questo quadro le Regioni hanno avuto finora scarso rilievo nel dibattito politico e una scarsa presenza politico-istituzionale.

FASI DEL GOVERNO LOCALE IN ITALIA

- anni '60:** approntamento delle infrastrutture di base connesse all'urbanizzazione di massa;
- anni '70:** crescita della domanda e della fornitura di nuovi servizi locali; primo periodo di decentramento di funzioni pubbliche in periferia;
- anni '80:** restrizioni finanziarie nazionali (taglio risorse statali agli Enti locali, vincoli, ...) e politiche locali di contenimento della spesa;
- anni '90:** processi di riforma dell'amministrazione pubblica locale: avvento fiscalità locale; elezione diretta sindaci e presidenti regionali e provinciali; maggiori possibilità di auto-organizzazione Enti; nuove modalità organizzative e produttive dei servizi; pressione comunitaria alla crescita dei governi sub-nazionali (i Docup e la finanza progettuale); interesse alle politiche di sviluppo locale; controllo centrale sulle dinamiche della spesa.

Tab. 1 – La gestione a più livelli delle politiche pubbliche in Piemonte: attori preminenti e loro ruoli

	Settore di politica	Attore istituzionale preminente		
		Regolamentazione strategica	Formulazione e definizione contenuti	Produzione di servizi
Servizi alla persona e alla comunità	Istruzione dell'obbligo	Stato	Stato	Stato; Enti locali
	Tutela della salute	Stato	Stato+Regione	Regione
	Prestazioni (monetarie) di protezione sociale	Stato	Stato ²	Amm.ni fiduciarie
	Sicurezza	Stato	Stato	Stato
	Servizi sociali	Regione (+Stato ³)	Regione; Enti locali	Comuni; terzo settore; imprese
	Immigrazione e politiche per gli immigrati	Stato	Regione	Comuni; terzo settore; imprese
Territorio, ambiente, infrastrutture	Tutela risorse ambientali	Stato; Regione	Regione; Comuni	Regione; Comuni
	Infrastrutture (viabilità, oo.pp.; edilizia)	Stato+UE ⁴ ; Regione ⁵	Stato; Regione ⁶ ; Province e Comuni	Stato; Comuni
	Urbanistica e pianificazione territoriale	Stato ⁷ Comuni	Regione; Comuni; (Province)	Comuni
	Servizi a rete (ciclo acque; ciclo rifiuti; trasporti)	UE; Stato	Stato; Regione; Enti locali	Imprese
	TCL; grandi infrastrutture nazionali	UE; Stato	Stato	Imprese
	Politiche di sviluppo locale e territori rurali	UE; Regione	Regione; Province e Comuni; C. Montane	Province e Comuni; C. Montane
Sviluppo economico, attività produttive	Politiche fiscali	UE; Stato	Stato	--
	Politiche industriali	UE; Stato	Stato; Regione	Regione; Province; Comuni
	Politiche per risorse umane e occupazione	UE; Stato; Regione	Regione; Province	Province; Enti locali; Service Providers privati ⁸ ; imprese

2 Invaldità alle Regione dal 2001.

3 Ruolo sorto con la recente legge quadro dell'assistenza.

4 Regolamentazione appalti e mercati pubblici.

5 Regolamentazione urbanistica.

6 Concessione di incentivi all'investimento.

7 Regime della proprietà e regole espropri.

8 Enti non profit, imprese.

1. GLI ATTORI DEL GOVERNO IN PIEMONTE

Questo paragrafo fornisce un quadro dei principali attori del governo locale piemontese (escluso l'Ente regionale di cui si dirà): si metteranno in luce soprattutto ruolo svolto, *opportunità e minacce* che ognuno di essi si trova di fronte o che costituisce per gli altri attori, in una prospettiva di decentramento. Saranno considerate la rilevanza nella struttura istituzionale, nel management dei servizi, nel contesto territoriale, urbano e regionale, nella capacità di mobilitazione di risorse finanziarie, nell'economia globale. Un paragrafo successivo sviluppa alcune valutazioni in merito alla luce dei punti di forza e di debolezza dei soggetti. Successivamente verrà considerato il ruolo dell'amministrazione regionale.

IL CAPOLUOGO REGIONALE

L'azione comunale del capoluogo ha una necessaria complementarità con il sistema regionale di governo locale, in primo luogo per quanto concerne le infrastrutture, le grandi scelte territoriali, i grandi servizi pubblici a rete. Tuttavia il ruolo generale di Torino, ed i suoi riflessi sull'amministrazione locale, trascendono la dimensione regionale e nazionale: si sostiene che il futuro delle città europee è legato alla loro capacità di affermarsi come *nodi* di una rete di rapporti economici, culturali, scientifici, ma non è questa la sede per trattarne.

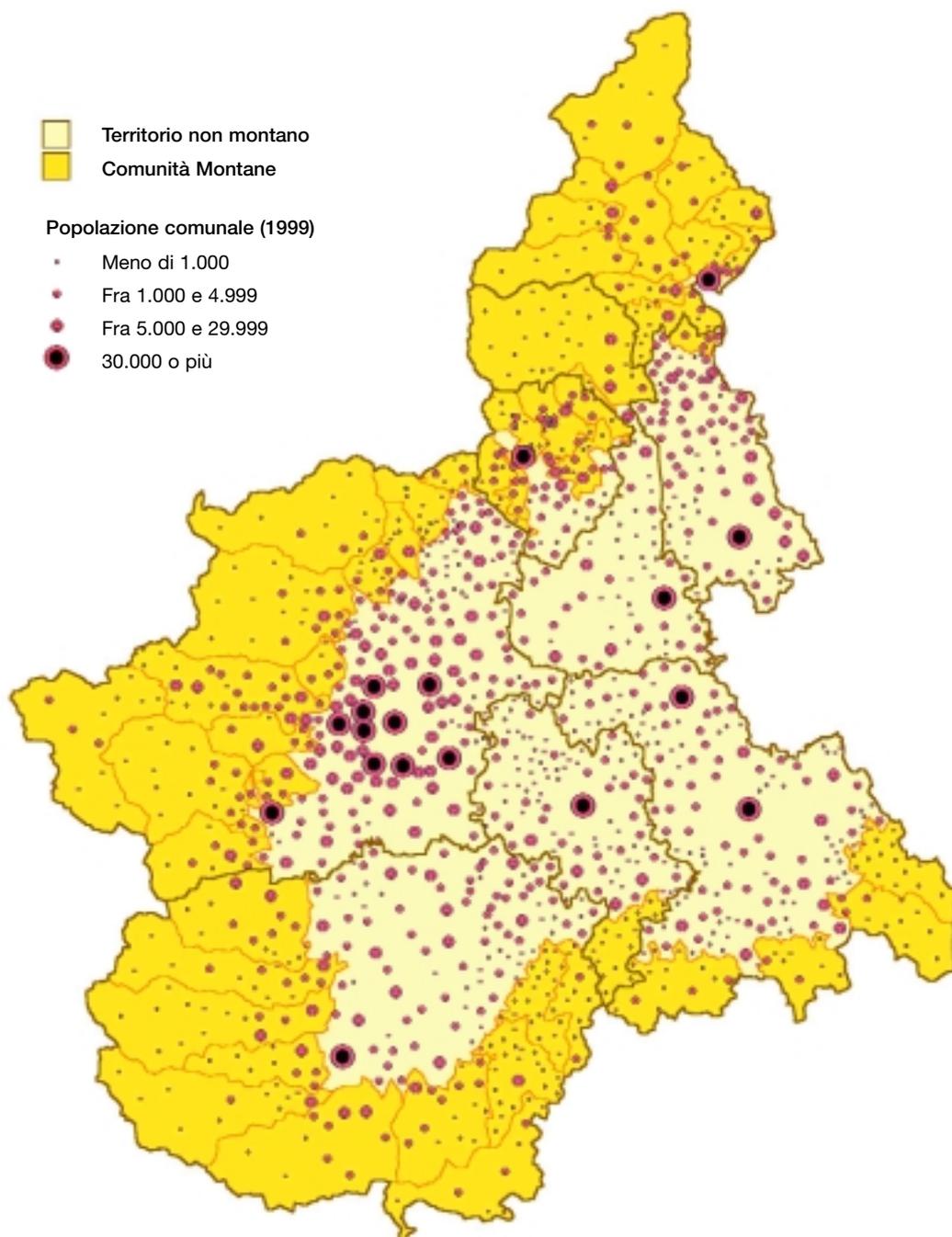
In diversi Paesi europei gli anni '90 hanno visto una ripresa del dibattito sulla costruzione di governi metropolitani, che dal dopoguerra hanno visto sperimentazioni, successi, fallimenti. Rispetto ad altre città europee, qui però sono mancate anche le sperimentazioni. L'area metropolitana risulta così un unico territorio, con funzioni economiche, finanziarie, culturali, ma rimasto finora⁹ privo di una rappresentanza unitaria adeguata: ad esempio nei rapporti con altre istituzioni o città europee, con operatori economici e investitori, oppure che possa affrontare adeguatamente i problemi infrastrutturali e di sviluppo.

Forme di coordinamento a scala vasta si sono sviluppate a livello settoriale, per i settori dei *trasporti e i servizi a rete*, grazie all'azione delle aziende produttrici degli stessi. Altre esperienze di coordinamento riguardano alcune iniziative in campo culturale e turistico.

Un'iniziativa di più ampio respiro è *Torino Internazionale*. Si tratta dell'elaborazione di un progetto strategico – il primo in Italia – sottoscritto da 27 sindaci dell'area, oltre che da diversi attori politici, economici, sociali e dalla Provincia. In connessione a ciò nel luglio 2000 si è anche insediata la *Conferenza metropolitana*, che ha iniziato a riunirsi e focalizzato i suoi primi interessi sulla mobilità. L'iniziativa viene considerata indispensabile per i profondi e qualificanti investimenti infrastrutturali che stanno investendo la città, anche in vista dell'evento olimpico.

I prossimi anni dovranno vedere capoluogo, comuni contermini, Provincia, Regione, e aziende produttrici dei servizi a rete, impegnati nel disegno di meccanismi di governo a scala metropolitana, verosimilmente basati su qualche formula associativa. Il ritardo torinese, e italiano, rispetto agli altri Paesi europei, potrebbe tradursi in qualche vantaggio: quello di valutare meglio esiti e problemi di meccanismi sperimentati altrove.

Fig. 1 – I comuni piemontesi



Fonte: elaborazioni IRES

I diversi modelli di governi metropolitani che si sono succeduti nel tempo mettono bene in luce l'instabilità delle relazioni tra governi e territori e la continua esigenza di innovazioni istituzionali. Si possono così identificare – a costo di qualche semplificazione – due generazioni di governi metropolitani in Europa, mentre ne sta emergendo una terza dai contorni più sfumati. La prima è quella dei modelli strutturali, la seconda dei modelli funzionali, mentre la terza potrebbe essere definita come quella della governance metropolitana (tutti comunque da ricomprendere all'interno dei processi di aggiustamento tecnico-funzionale, attarverso la creazione di un nuovo soggetto istituzionale). Il **modello strutturale** prevede l'istituzione di una nuova struttura di governo a fini generali, generalmente sulla base di decisioni del governo centrale, capace di gestire in maniera efficiente le funzioni di area vasta per le quali i governi preesistenti non risultano adeguati per motivi di scala. Il modello funzionale deriva – per così dire – dai limiti del precedente. Un'area urbana presenta confini mutevoli a seguito della continua e variabile dinamica dei processi insediativi delle residenze e delle attività economiche, così come le dimensioni ottimali per la gestione di numerosi servizi risultano differenti. Una soluzione per ovviare questa frammentazione è allora quella di individuare specifiche **autorità funzionali**, una per ogni servizio (ad esempio un'autorità per i trasporti, una per l'ambiente, ecc.), senza escludere formule associative per la pianificazione strategica dell'area. Gli anni '80 hanno visto una notevole varietà di esperienze all'interno di questo secondo modello generale, caratterizzate anche dal fatto di derivare da accordi volontari dal basso. Anche in Italia emerge una sorta di modello di governo metropolitano di tipo “funzionale implicito”: le forme di coordinamento intercomunale per quanto concerne le politiche dei trasporti e ambientali all'interno delle principali aree metropolitane del Paese. Ma la dinamica istituzionale non si ferma. Una nuova forma di governo metropolitano innovativa va ricondotta alla nozione di *governance*. Questo termine, difficilmente traducibile nella nostra lingua, trae origine dalla constatazione che il governo locale non può essere visto solo come produttore di servizi pubblici locali ma come un attore locale tra i più rilevanti in mezzo ad altri, con i quali deve necessariamente entrare in contatto, in un'arena tanto più affollata e complessa quanto più grande è l'Ente. In una Europa in cui la competizione economica tra le diverse aree urbane si fa sempre più intensa ed in cui il ruolo delle città come “motori dello sviluppo” diventa sempre più evidente, la missione principale di un governo metropolitano diventa quella di aiutare la società locale a promuovere un'azione collettiva per lo sviluppo, mobilitando a tal fine tutti i soggetti pubblici e privati per superare i gravi problemi di tipo ambientale (congestione, inquinamento) e sociale (esclusione, criminalità ecc.) che sviluppano in tali aree.

Un aspetto di rilievo sarà anche quello delle risorse finanziarie *ordinarie*. L'attuale assetto della finanza locale, che da vent'anni impedisce una programmazione pluriennale delle risorse, presenta aspetti critici per le grandi città: le fonti finanziarie locali (ICI, tariffe, oneri concessori edilizi) sono cresciute negli anni '90 e diventate molto rilevanti nel bilancio comunale, ma nelle città grandi presentano oggi una dinamica sempre più lenta rispetto a quella delle spese, e margini di manovra sempre più ristretti; mentre i trasferimenti da parte del governo centrale non hanno mai considerato i maggiori oneri degli Enti oggetto di rilevanti flussi di pendolarismo in entrata.

LE CITTÀ MEDIE

I dinamismi periferici costituiscono oggi una componente fondamentale dei processi di crescita della regione e il ruolo delle città medie in Piemonte è cresciuto. Hanno dimensione media più piccola rispetto alle altre città italiane, ma costituiscono comunque il centro di sistemi economici locali, luoghi dove spesso si addensano i tipici problemi dello sviluppo urbano, come la viabilità o i bisogni infrastrutturali.

In un'indagine curata dalla Regione veniva chiesto alle singole amministrazioni comunali di indicare la presenza, nel comune, di elementi di **particolare criticità**. Nei 42 maggiori comuni – escluso il capoluogo – la presenza di particolari criticità è stata indicata da 24 Enti, in queste aree: viabilità e trasporto locale in 18 segnalazioni; occupazione locale per 5 casi; tematiche ambientali per 3; servizi sanitari in 2 casi; una segnalazione legata all'ordine pubblico e un'altra sui servizi culturali carenti. La stessa indagine metteva anche in luce il ruolo delle città medie come fornitore di servizi su ambiti sovracomunali. Questa la lista dei primi **comuni-polo**, cioè degli Enti che vengono citati più frequentemente dagli altri comuni per la disponibilità di 20 diversi servizi pubblici.

Asti	Alessandria	Cuorné
Alba	Domodossola	Susa
Ivrea	Mondovì	Novi ligure
Tortona	Saluzzo	Ovada
Casale Monferrato	Cuneo	Cirié
Biella	Pinerolo	Nizza Monferrato
Acqui Terme	Verbania	Chieri
Vercelli	Borgomanero	Borgosesia
Varallo	Novara	Arona

Vi sono i 7 capoluoghi di provincia e le città con dimensione attorno ai 30mila abitanti o superiore, mentre l'assenza di Torino e dei grandi comuni dell'AM deriva dal tipo di servizi considerati, molto diffusi nell'AM. Si notano anche alcuni comuni di dimensione ridotta che costituiscono polo di riferimento: Varallo, Cuorné, Susa. Si tratta di un dato che richiede una verifica puntuale, ma utile a riflettere sulle modalità di decentramento di funzioni amministrative.

Anche le amministrazioni di queste città si dimostrano in crescita. Negli anni '90 il volume assoluto della loro spesa è cresciuto del 39% in termini reali (mentre il capoluogo ha visto una contrazione). La crescita risulta più elevata per gli investimenti e per il comparto dei servizi a rete, assetto del territorio, viabilità, interventi a favore dell'economia locale: ciò pare confermare un processo di riqualificazione fisica e funzionale di questi centri. Si è invece contratta nel comparto "sociale", dei servizi alla persona.

Tab. 2 – Struttura e dinamica del bilancio delle città medie piemontesi

	Valore pro capite (.000 L.; impegni 1999)	Struttura %	Dinamica reale 1991-1999 (L. 1995)
Totale spese	1.900	100	+39%
Spese per servizi alle persone (istruzione, nidi, assistenza, parchi, sport, cultura)	479	25	-9%
Spese per servizi a rete e ambiente, territorio, interventi per l'economia	496	26	+53%
Costruzione e rinnovo opere pubbliche e altre spese di investimento	488	26	+56%
Spese per amministrazione e polizia locale	437	23	+12%
Entrate tributarie (ICI, TARSU, altre)	691 (334 per la sola ICI)	36 (% su spese)	+100%
Entrate per tariffe sui servizi comunali e altre entrate correnti proprie	303	16 (% su spese)	+40%
Trasferimenti correnti da Stato, Regione, altri ee.pp.	452	24 (% su spese)	-42%

Fonte: elaborazioni su certificati consuntivi di bilancio 1991 e 1999 dei medesimi Enti (città con almeno 30mila residenti, escluso il capoluogo)

Sul fronte delle entrate le città medie nei prossimi anni potranno definire e sperimentare proprie politiche. Il tributo immobiliare, che in questi Enti presenta ancora margini di manovra e potenzialità, la nuova addizionale all'IRPEF, le entrate tariffarie per i servizi resi, sono cespiti che ricadono su contribuenti diversi, e che si prestano a formulazioni con finalità non solo tributarie.

Sindaco e assessori di questi Enti sviluppano talvolta anche un ruolo attivo di promozione della città, oltre che di amministratore. Alcune amministrazioni tentano anche di stimolare una diversificazione economica, e molte in questi anni sviluppano iniziative in grado di attivare sviluppo turistico. In alcune di queste città si trovano i migliori esempi piemontesi di sportello unico per le attività produttive¹⁰, che in genere svolgono la propria attività a servizio di più comuni.

LE ESPERIENZE DI PROGETTUALITÀ TERRITORIALE

Gli anni '90 hanno visto l'emergere e il proliferare, in tutti i Paesi europei, di varie esperienze di azioni collettive locali con *obiettivi di sviluppo economico*. A questo processo vi ha contribuito anche l'azione dell'UE, attraverso diversi programmi che implicano il cofinanziamento di progettualità a livello sub-regionale.

Il fenomeno si è diffuso anche in Piemonte. Si stanno sperimentando iniziative di valorizzazione turistica e di marketing territoriale, progetti strutturali condivisi, pratiche di programmazione negoziata¹¹. Stimolate dalla legislazione nazionale e comunitaria, Comuni, Comunità Montane e Province hanno attivato PRUSST, Patti territoriali, Gruppi d'Azione Locali (i GAL finanziati dal programma comunitario LEADER), Comitati di Distretto; la stessa legislazione regionale fa ricorso a tale approccio di intervento: ad esempio per progetti turistici integrati. In genere sono programmi di intervento basati su approcci integrati, che coinvolgono vari bisogni, interessi, politiche e risorse, provenienti dal Mondo economico, associativo, istituzionale. In effetti esistono forti legami tra le azioni a favore delle attività produttive, le infrastrutture del territorio, l'urbanistica e gli interventi di tutela ambientale, le vocazioni turistiche, il capitale sociale, i servizi a rete. L'interesse suscitato in Piemonte, può anche venire ricondotto al bisogno di supplire ad una carenza di figure e ruoli istituzionali in grado di esprimere progettualità strategiche (cui forse non è estranea la citata rete urbana fatta di città "piccole").

Non tutte le iniziative avviate hanno le medesime potenzialità e valenze. Le prime valutazioni sulla efficacia dei Patti in Piemonte descrivono una realtà molto variegata e non sempre positiva, risultato coerente sia con la recente esperienza di altri Paesi europei che con quella consolidata degli Stati Uniti¹². Tuttavia per alcune esperienze piemontesi la *concertazione* ha accresciuto la cultura politica e imprenditoriale locale, diventando un metodo per future iniziative di sviluppo locale, con la crescita di competenze nelle amministrazioni coinvolte. Una valenza importante pare infatti quella cognitiva: una maggior e più condivisa conoscenza delle caratteristiche economiche e delle opportunità di sviluppo di un territorio. Alcune esperienze pattizie potrebbero svilupparsi attraverso la *costituzione di entità autonome* (società a partecipazione mista, di cui vi sono già alcuni esempi) che si farebbero carico di veri e propri progetti di trasformazione del territorio: si tratta di una realtà presente da tempo all'estero e compatibile con alcune prospettive di riforma della legge urbanistica nazionale.

Un'altra eventualità è lo sviluppo di meccanismi di competizione tra territori: ad esempio i comuni possono cercare di favorire localizzazioni di attività economiche e residenze che garantiscano flussi di risorse superiori ai costi da questi originati. In questo senso un probabile percorso, già presente in altre regioni¹³, potrebbe riguardare l'uso delle strumentazioni sia urbanistiche che fiscali (perlopiù ICI e oneri di urbanizzazione) dei comuni.

L'esperienza estera mostra che gli Enti locali possono farsi una concorrenza rovinosa tra loro, aumentando a dismisura facilitazioni di natura fiscale concesse alle imprese, senza che

La concertazione locale può diventare un metodo-guida e stimolare la crescita, nelle amministrazioni, di competenze adeguate

Vanno valutati i rischi di competizioni sterili, o negative, tra i territori

¹⁰ In Piemonte vi sono circa 60 sportelli unici che coinvolgono 700 comuni.

¹¹ Di esse ne dà conto un altro capitolo di questa Relazione.

¹² Esperienze che mettono in luce anche i limiti di queste pratiche: opportunismo dei partecipanti e strumentalità delle partnership, deviazioni

nei processi amministrativi e decisionali locali in funzione dei finanziamenti disponibili.

¹³ Si può vedere, in merito, l'insero monografico su Urbanistica Informazioni, n. 166 del 1999.

aumenti il volume complessivo di attività economiche nella regione; similmente per la corsa tra piccole realtà in un medesimo contesto regionale (ad esempio tra vallate alpine o tra singoli comuni). Si sostiene invece che potranno aversi benefici nei territori interessati e per la regione nel complesso, se le iniziative locali riguarderanno il capitale *fisso* del territorio – di natura materiale o meno – e quanto più ampi, differenziati e ricchi di diverse potenzialità saranno quei territori.

I COMUNI-POLVERE

Una peculiarità del reticolo comunale piemontese è però la sua estrema, e nota, polverizzazione. La montagna e ampie porzioni del restante territorio, collinare o meno, sono frammentati in una moltitudine di municipi, cui non corrispondono più reali Comunità locali. Questi municipi si limitano all'assolvimento di poche funzioni istituzionali e all'auto-amministrazione; finora hanno saputo sviluppare forme di cooperazione minimali. In montagna operano da tempo le *Comunità Montane*, ma non tutte sanno esprimere una capacità di iniziativa e indirizzo del proprio territorio, anche per ostacoli posti dai municipi che ne fanno parte.

I territori montani del Norditalia con difficoltà demografiche e socio-economiche, si trovano in buona parte in Piemonte

Rarefazione insediativa, spopolamento non ancora arrestato e scomparsa delle ultime generazioni "rurali", frammentazione istituzionale comunale, rischiano di compromettere la capacità di conservazione di fasce ampie di territorio. Non si tratta di territori necessariamente poveri, ma questo fenomeno risulta decisamente accentuato in Piemonte, rispetto ad altre zone simili del Norditalia o di oltralpe, dove invece si assiste a crescita demografica¹⁴.

In queste aree sono in corso lenti processi di riorganizzazione organizzativa e amministrativa: progressiva cessione o delega di competenze ad entità tecnico-funzionali esterne; avvio di fenomeni di *associazionismo e consolidamento* attraverso unioni di comuni (in Piemonte se ne sono realizzate due e ve ne sono una ventina in progetto). Non va esclusa un'intensificazione di questi processi, stimolati anche dai recenti provvedimenti sulle gestioni associate e sulle Comunità collinari, che mirano a finanziare la progettualità associata di gruppi di comuni in genere e di quelli di collina (le "Comunità collinari", di cui due costituite). Né va escluso qualche nuovo percorso di fusione tra comuni, dopo le prime due esperienze avviate.

Tab. 3 – Gli Enti locali di base piemontesi

Tipologia dei comuni	N° Enti	Popolaz. 1998 (migliaia)	% popol.	Dimensione media Enti (migliaia)
Torino	1	909,7	21%	--
Altri comuni dell'area metropolitana	52	789,5	18%	15,2
Altri capoluoghi di provincia	7	446,7	10%	63,8
Città medie, con almeno 30mila abit. ma non inseriti nell'area metropolitana	7*	208,5	5%	29,8
Altri comuni non inseriti in Comunità Montane	792	1.173,0	27%	1,5
Comuni inseriti nelle 48 Comunità Montane	347	761,0	18%	2,2 (15,8 per Comunità Montana)
Totale Piemonte	1.206+48	4.288	100%	--

* compresa Ivrea, 25mila abitanti.

LE PROVINCE

Il ruolo e la visibilità di questi Enti nel sistema dei poteri locali piemontesi, è molto diverso anche per la loro multiforme natura. La connotazione tecnico-funzionale dell'origine di questo Ente rimane generalmente ben presente: circoscrizione di decentramento statale con *attribuzioni ben specializzate* (ad esempio la viabilità o le sedi scolastiche superiori). Ma negli ultimi anni si sono aggiunti nuovi ruoli che trovano sperimentazioni e sviluppi in diverse amministrazioni, italiane e piemontesi.

Tab. 4 – Le province piemontesi

Tipologia dei comuni	N° Enti	Popolaz. 1998 (migliaia)	% popolazione su Piemonte
Provincia di Alessandria	190	432,0	10%
Provincia di Asti	188	210,2	5%
Provincia di Biella	82	189,5	4%
Provincia di Cuneo	250	555,4	13%
Provincia di Novara	88	342,5	8%
Provincia di Torino	315	2.216,6	52%
-di cui area non metropolitana	282	592,4	14%
Provincia di Verbano-Cusio-Ossola	77	161,0	4%
Provincia di Vercelli	86	180,8	4%

In genere le esperienze accrescono il ruolo primario dell'Ente, quello di *organizzatore e gestore di servizi di area vasta*. Le funzioni in merito vanno dall'istruzione e formazione, difesa ambientale, organizzazione del trasporto pubblico, alle infrastrutture di rilievo locale. Talvolta si tratta di *iniziative di mediazione* tra le attività dei Comuni e di altri soggetti, pubblici o meno (come i piani di dimensionamento scolastico) o per comporre situazioni che presentano forti esternalità (come per i servizi idrici, il trasporto pubblico, lo smaltimento dei rifiuti, la caccia e la pesca, la tutela ambientale e del territorio); in questo senso vanno anche alcune attività di assistenza ai comuni minori (progettazione di opere pubbliche, sistemi informativi territoriali e urbanistici).

Un'opportunità rilevante in questo senso potrebbe venire dal processo di concertazione tra i vari livelli di governo piemontesi e le loro rappresentanze presso la Conferenza Regione-Autonomie locali, dove le Province potrebbero rivestire un ruolo decisivo.

Infine molte Province, sia in Piemonte che altrove, cercano di sviluppare un ruolo di *coordinamento di area vasta* con attività di accompagnamento, di progettazione e attuazione di diverse iniziative e politiche connesse allo sviluppo locale (dai Patti territoriali e altri programmi complessi, alle iniziative di sviluppo turistico, ...). Sempre in tema di economia locale, i recenti provvedimenti di decentramento amministrativo che attribuiscono alle Province le funzioni in tema di servizi integrati per l'impiego (da organizzare in collaborazione con Regione e Ministero del lavoro).

Invece mancano ancora, in questa regione, iniziative volte al coordinamento e raccordo tra politiche urbanistiche e fiscali dei comuni, che hanno trovato prime applicazioni altrove: ad esempio si sono costituiti fondi di compensazione gravanti sui Comuni che si avvantaggiano di scelte di sviluppo insediativo e a favore dei Comuni penalizzati.

La Conferenza Regione-Autonomie locali, i livelli ottimali, le Province. *La Conferenza piemontese è composta da rappresentanti politici delle Province, dei capoluoghi, degli altri comuni, delle Comunità Montane, delle associazioni degli Enti locali e delle camere di commercio. Le sue sedute vengono preparate da una segreteria tecnica, con la cura della Regione, e da commissioni tematiche. Dal 1999 si riunisce almeno una volta al mese: ha esaminato, tra l'altro, la nuova legge urbanistica regionale e la disciplina regionale del commercio, la legge regionale 44/2000 sul decentramento. In essa sono state individuate funzioni conferite agli Enti locali e alle Autonomie funzionali in alcuni settori (trasporto pubblico; sviluppo economico ed attività produttive; ambiente, protezione civile ed infrastrutture; formazione professionale; polizia amministrativa) nonché i livelli ottimali per l'esercizio delle nuove funzioni.*

I livelli sono le Comunità Montane dove presenti; mentre in pianura e collina gli ambiti di gestione dovranno avere un bacino minimo di popolazione di 5 mila abitanti, contiguità territoriale e appartenenza alla medesima provincia ed eventuale circondario provinciale. I Comuni sono tenuti a individuare autonomamente forme e modalità per raggiungere quei livelli.

Le Province dovrebbero coordinare tale attività di individuazione degli ambiti di gestione e possono proporre alcune deroghe ai criteri regionali citati. Potranno sviluppare una funzione di assistenza ai comuni minori, per organizzare l'esercizio delle funzioni a quei livelli definiti. In effetti tale ruolo risulta coerente con altre attività di coordinamento per definire zonizzazioni e localizzazioni, in materia scolastica, di smaltimento dei rifiuti, di gestione dei servizi idrici.

GLI ENTI FUNZIONALI; LA PRIVATIZZAZIONE DELLA PRODUZIONE DI ALCUNI SERVIZI

Un fenomeno di rilievo, diffuso in tutti i Paesi, è la fuoriuscita di alcune attività dalla struttura organizzativa del governo locale. Esse non vengono trasferite al mercato o al terzo settore, ma piuttosto a soggetti definibili come "autonomie funzionali": le Camere di Commercio, le Agenzie per protezione ambientale, le Aziende Territoriali per la Casa, le Aziende Turistiche Locali, le stesse Aziende sanitarie, le Aziende speciali degli Enti locali. Questi soggetti sono accomunati dal fatto di svolgere funzioni pubbliche senza dipendere direttamente da autorità pubbliche elettive, in quanto caratterizzate da organi di autogoverno di tipo corporativo, e dal provvedere alla fornitura di servizi senza per questo trasformarsi in imprese private. Altri soggetti ai confini tra il pubblico ed il privato non profit sono le Fondazioni bancarie, nei cui organi decisionali siedono molto spesso rappresentanti delle amministrazioni locali.

I servizi a rete: servizio universale e monopolio naturale. *Per questi servizi si riconosce la rilevanza economica e sociale e vengono considerati servizi universali, cioè con garanzia dell'accesso e ad un prezzo accessibile alle varie categorie di utenti (nonostante i costi di distribuzione siano diversi: ad esempio in un centro urbano rispetto ad un territorio con insediamenti dispersi). In secondo luogo l'elevata intensità di capitale richiesto nella produzione (gas, acqua, energia elettrica) comporta economie di scala crescenti, e quindi l'opportunità di grandi impianti di produzione e di un'unica rete distributiva per ogni bacino servito (monopolio naturale). Spesso poi l'impresa, pubblica o privata di produzione è anche quella che distribuisce il servizio agli utenti finali e gestisce i rapporti con essi, nonostante si tratti di due fasi del tutto diverse. Tali situazioni di monopolio presentano svantaggi per gli utenti, per il potere di mercato del produttore e la scarsa disponibilità di informazioni su scelte e costi aziendali, accentuata dagli aspetti tecnologico-specialistici delle produzioni.*

Un caso di grande interesse per i prossimi anni riguarderà i servizi a rete (dagli acquedotti e depurazione, ai trasporti pubblici urbani), dove è già in corso un processo di consolidamento dei soggetti produttori dei servizi,

soggetti sempre più esterni rispetto agli Enti territoriali. Di rilievo il consolidamento realizzatosi dalle imprese del capoluogo: un consolidamento territoriale, connesso ai servizi idrici, di trasporto pubblico, e di igiene urbana del bacino dell'area metropolitana; un consolidamento anche funzionale, con lo sviluppo di un polo torinese dell'elettricità, di ruolo nazionale.

Per questi servizi gli attuali gestori nella regione sono alcune decine di aziende speciali – le tante ex municipalizzate, di dimensione relativamente ridotta, analogamente a quella delle città medie proprietarie – ed i rispettivi comuni proprietari. È in corso sia la trasformazione di queste imprese in società per azioni di diritto privato, sia una probabile e progressiva liberalizzazione dei mercati in cui esse hanno finora operato. L'entrata in campo di nuovi soggetti imprenditoriali è però ancora scarsa, e in genere i Comuni detengono il 100% delle azioni delle S.p.a. costituite.

Per quanto non debba escludersi un protrarsi dell'attuale incertezza normativa in merito, questi processi porteranno le future imprese gestori dei servizi ad acquisire una maggiore autonomia gestionale. Tale autonomia per le imprese maggiori si rifletterà nell'elaborazione e perseguimento di proprie strategie di sviluppo aziendale, e nella possibilità di diventare partner rilevanti nelle politiche di sviluppo territoriale e urbano.

Opzioni strategiche per le “ex municipalizzate”

- integrazione verticale con acquisto di attività a monte e/o a valle
- aggregazione di imprese con autonomia delle aziende (tipo holding)
- consolidamento propria area d'affari (bacino servito, tipo servizi forniti)
- processi di diversificazione produttiva e orizzontale (impresa multiutility)
- strategie di internazionalizzazione

Si possono delineare *tre sentieri di evoluzione* del comparto: liberalizzazione e privatizzazione con regia dell'operatore pubblico, liberalizzazione e privatizzazione senza una sostanziale regia, privatizzazione senza liberalizzazione. Sia il primo che il secondo derivano da uno sbocco della normativa nazionale, che favorisca la liberalizzazione dei mercati dei servizi, cioè una reale possibilità per più imprese concorrenti di contendersi il mercato dei servizi in questione. Nel primo scenario tale processo vede un'attività pubblica (Regione e grandi Comuni) di concertazione e regia: tale attività potrebbe mirare all'aggregazione tra le migliori realtà aziendali presenti nella regione, favorendo al contempo l'ingresso di capitale privato. È verosimile che questo scenario possa consentire la progettazione di adeguate politiche di rinnovo e ammodernamento degli impianti, basate su logiche territoriali più ampie, se non regionali.

Un secondo scenario potrebbe derivare da una scarsa capacità di regia pubblica dei processi in questione. Qualche grande impresa straniera può sviluppare le proprie politiche aziendali acquistando quote rilevanti o stringendo alleanze finanziario-patrimoniali con alcune aziende locali. Verosimilmente l'interesse sarà maggiore per le realtà aziendali operanti su bacini densi e con popolazione in crescita (l'esperienza inglese li denomina “hot spot”, e offre insegnamenti utili), che non per la fornitura in aree poco abitate; e potrebbero risentirne anche le politiche di investimento.

Il terzo scenario vede l'assenza di una reale libertà di ingresso nei mercati e gestione aziendale, la partecipazione privata risulta marginale, e le imprese rimangono di proprietà pubblica. Si inibisce così la possibilità di separare la responsabilità politica di fornire il servizio (come, quanto, a chi, a quale prezzo) dalla responsabilità gestionale del produrlo nel modo più efficiente: i Comuni responsabili politici del servizio sono anche proprietari delle aziende fornitrici.

Un processo di consolidamento dei soggetti produttori, spesso esterni rispetto alle amministrazioni locali, è in corso anche per il comparto dei servizi socio-assistenziali piemontesi¹⁵. Anche in questo è possibile delineare due scenari evolutivi. Il primo consiste in un consolidamento delle attuali forme organizzative dei servizi. Gli attuali soggetti gestori, che abbiamo visto sono relativamente pochi e specializzati, potenziano le loro attuali funzioni: fornendo servizi di base, stimolando e incanalando la domanda di famiglie e individui, incentivando l'offerta da

I gestori dei servizi a rete possono essere partner rilevanti nelle politiche di sviluppo territoriale e urbano

¹⁵ Una breve descrizione si trova in Informaires 23, Torino, 2000.

parte dei produttori. Si tratta quindi del modello dell'agenzia: l'Ente pubblico fornisce determinate prestazioni avvalendosi di una entità specializzata, con elevati margini di autonomia funzionale (ad esempio nel progetto dei servizi). Questo consolidamento può svilupparsi soprattutto con un ruolo attivo della Regione, che detiene la competenza legislativa in merito.

Nel secondo scenario questo consolidamento non si sviluppa. E a fronte della domanda crescente di prestazioni da parte delle famiglie, Regione ed Enti locali reagiscono debolmente, mentre i produttori privati tendono a soddisfare i servizi più remunerativi. La conseguenza potrebbe essere lo sviluppo di un sistema dei servizi più frammentato e a tratti duale: il sistema privato e quello non profit accrescono i rispettivi ambiti, ma senza l'integrazione con quello pubblico, che sviluppa una vocazione ai servizi minimali o destinati a determinate fasce di popolazione.

ALCUNE VALUTAZIONI D'INSIEME

L'analisi sugli attori della scena dei poteri locali piemontesi, mette in evidenza alcuni aspetti di rilievo, in una prospettiva di decentramento.

In generale, di fronte alle esigenze poste al sistema delle autonomie locali, (sviluppo locale, infrastrutture, welfare), risulta evidente una *perdita di significato dei confini comunali*. Anche nelle città medie, le questioni localizzative di rilievo (infrastrutture, insediamenti produttivi e commerciali, rilocalizzazioni e riuso degli spazi urbani) non possono venire risolte all'interno del palazzo municipale; e sul fronte dei servizi alla persona, pare indubbia l'utilità di meccanismi di governo degli stessi ad un livello distrettuale. Gli studiosi indicano una *tensione crescente tra territori e funzioni*: i governi locali sono costruzioni amministrative tenute a svolgere determinate funzioni e fornire specifici servizi nei territori definiti; tuttavia nel tempo la scala territoriale per risolvere determinati problemi, vecchi e nuovi che siano, può modificarsi e richiedere adattamenti.

Spazi territoriali: *sono le giurisdizioni che si riferiscono ai vari governi locali, cioè entità politico-giuridiche e amministrative con poteri legislativi, per lo svolgimento, in quella giurisdizione, di determinati compiti. È un concetto collegato alla nozione di governo, al di là degli effettivi poteri nel quadro gerarchico di relazioni tra livelli di governo.*

Spazi funzionali: *entità omogenee o nodali, definite rispetto a funzioni (regione culturale, area del mercato del lavoro, sistema regionale innovativo, i reseaux des villes francesi). Qui la nozione collegata può essere quella di governance, quando quello spazio risulta governato da una rete di imprese o soggetti di varia natura.*

Generalmente le funzioni connesse allo sviluppo sociale ed economico, hanno dinamica molto più rapida di quella degli spazi territoriali, e delle connesse giurisdizioni amministrative, generalmente rigide. Un caso classico di questa tensione si ha nelle aree metropolitane, per le loro caratteristiche di densità, pendolarismo, per la presenza di funzioni con ricaduta molto ampia, talvolta di rilievo nazionale o internazionale, per la rilevanza dell'azione di corpi non elettivi. Ma è un problema accentuato anche dalla frammentazione comunale di ampie porzioni del territorio piemontese e dalle sue prospettive: un consolidamento spontaneo di queste amministrazioni – o percorsi associativi diversi – non potrà che svilupparsi a macchia di leopardo.

A fronte del problema descritto, gli sviluppi emergenti sono di due tipi.

- a) Da un lato si verifica uno *sviluppo o consolidamento di nuove entità funzionali*, non elettive, titolate alla fornitura di servizi finali e funzioni pubbliche, finanziati in parte con trasferimenti da parte dei governi locali. Questo processo va governato e gli Enti elettivi dovranno sviluppare elevate capacità di indirizzo, regolazione e controllo sui produttori e di coordinamento tra loro stessi. Individuando nuove entità di settore titolate alla fornitura di servizi finali, spesso finanziati con trasferimenti dei governi locali, si rischia infatti di perdere

nuovamente il controllo della spesa, oltre che allontanare eccessivamente i fornitori di servizi dai cittadini. Inoltre vanno tenuti in conto i limiti di un'organizzazione funzionale, cioè specializzata in una specifica funzione, e non collegata a bisogni e visioni più complessivi dei cittadini: separare e delimitare i compiti può portare ad ignorare temi rilevanti e nuove esigenze che sviluppa una collettività.

- b) Al contempo alcune Comunità territoriali e le istituzioni che le rappresentano, sperimentano *forme di auto-organizzazione*, volte a costruire percorsi e progetti condivisi di sviluppo e mobilitare risorse. Si tratta di fenomeno estremamente variegato per dimensioni e funzioni svolte (si pensi all'eterogeneità dei Patti territoriali, con bacini di popolazione molto variabili, ai programmi di recupero urbano, alle iniziative di valorizzazione turistica, alle Comunità collinari).

L'insieme dei processi citati, ognuno con una propria autonomia, presenta gli aspetti positivi connessi alla sperimentazione possibile di innovazioni istituzionali. Indica anche una mancanza di corrispondenza tra struttura istituzionale del governo locale e struttura reale degli insediamenti e delle attività economiche e sociali. Ciò può creare problemi di legittimazione e di efficacia delle politiche territoriali. Inoltre, verosimilmente, porterà ad una maggiore *complessità amministrativa* nella regione: città medie, conferenza metropolitana, consorzi e associazioni intercomunali, distretti socio-sanitari, direzioni scolastiche, grandi gestori di servizi a rete o d'area vasta, autorità di bacino, Enti funzionali, comuni-polvere. Si tratta di una situazione presente anche in Francia e Spagna, oltre che negli Stati Uniti, da cui sarà opportuno valutarne gli insegnamenti.

Uno scenario virtuoso di riorganizzazione del tessuto comunale

Probabilmente qualche semplificazione si avrebbe da uno sviluppo diffuso e coerente di meccanismi associativi per il governo dei servizi da parte dei comuni minori. Una possibile simulazione in merito è qui tratteggiata: se i 605 piccoli comuni non montani costituissero ambiti di governo dei servizi centrati sui centri maggiori (ad esempio i 56 Enti non montani con almeno 3mila abitanti) avremmo una dimensione media interessante, pari a 17mila residenti per ambito, un valore simile a quello medio delle 48 Comunità Montane.

Tipologia dei comuni	Popolaz. 1998 (migliaia)	% popol.	Governo dei servizi	Dimensione media bacini di governo
Comuni dell'Am	1.699,2 (di cui 909,7 Torino)	40%	53 comuni + conferenza metropolitana	--
Città medie e capoluoghi	655,2	15%	14 comuni	--
Comuni medi e piccoli fuori dall'Am o da Comunità Montane	1.173,0	27%	792 comuni riuniti in 56 associazioni o unioni	20.900
Comuni inseriti in Comunità Montane	761,0	18%	347 comuni compresi in 48 Comunità Montane	15.800
Totale Piemonte	4.288	100%	1.206	--

I confini comunali hanno perso significato. È prevedibile una maggiore complessità amministrativa nella regione.

2. LA REGIONE

Leve di governo concretamente in mano alle Regioni finora non sono state molte, sia con riferimento alla possibilità di sviluppare politiche settoriali, che in merito all'organizzazione dei servizi pubblici e degli Enti locali. Nell'ambito dei *servizi di welfare* le Regioni si occupano perlopiù di sanità e assistenza. La tutela della salute è considerata una funzione nazionale: lo Stato centrale individua funzioni e servizi minimi da garantire su tutto il territorio attraverso le strutture del Servizio Sanitario Nazionale, e assicura il finanziamento delle spese connesse; le Regioni hanno la responsabilità della gestione e del controllo della spesa delle strutture dette (ASL e ospedali). L'autonomia gestionale regionale aumenterà: non vi saranno più risorse finanziarie statali vincolate all'impiego nella sanità, ma piuttosto un sistema nazionale di monitoraggio delle prestazioni sanitarie, volto a verificare su tutto il territorio nazionale l'erogazione di livelli minimi di assistenza.

Per l'assistenza i margini autonomi di indirizzo e governo da parte della Regione sono maggiori, per quanto il settore sia da sempre costituito da una moltitudine di soggetti, istituzionali e non, pubblici e privati. Il ruolo regionale di indirizzo, regolazione e finanziamento della rete dei servizi reali alla persona, è sviluppato da tempo in Piemonte e viene oggi definito meglio dalla recente legge quadro del settore. È in agenda lo sviluppo di un'integrazione delle funzioni regionali di assistenza con altri strumenti e ammortizzatori sociali – oggi nazionali – quale gli assegni pensionistici di invalidità civile, le pensioni di minimo vitale, gli assegni per i carichi familiari, il reddito minimo di inserimento. In generale la riforma mira a costruire un sistema di sollievo e sostegno dalle situazioni di disagio, a carattere universale e non categoriale (per categoria di bisogno). Tali sviluppi saranno però condizionati da eventuali riforme del sistema tributario nazionale, e in particolare dell'imposta sul reddito personale, quali l'introduzione di sistemi di imposta negativa sul reddito o di dividendo sociale.

Vi è oggi una pluralità di programmi che mirano ad incidere sullo sviluppo economico dei territori

Poteri regionali più rilevanti, riguardano il *governo delle trasformazioni del territorio*, in un'accezione ampia: l'urbanistica e il paesaggio, la tutela delle risorse ambientali, gli effetti della localizzazione delle attività produttive ed economiche. Qui gli strumenti d'intervento principali si sostanziano nella definizione di criteri, variamente vincolanti, cui dovrebbero attenersi soprattutto gli Enti locali nel permettere le utilizzazioni puntuali del territorio (si pensi all'urbanistica o alla tutela del paesaggio). Peraltro nel caso delle infrastrutture locali, dove i principali decisori sono i Comuni, la Regione influisce relativamente poco, e comunque non sulla definizione del volume complessivo degli investimenti pubblici e della sua dinamica (strumenti di intervento recenti, adottati con quest'ottica sono gli Accordi di Programma: con essi la Regione e i singoli Enti locali definiscono un programma di investimento e i rispettivi impegni, anche finanziari).

Tab. 5 – La spesa pubblica per infrastrutture in Piemonte
(erogazioni finali per opere pubbliche in miliardi)

	1996	1997	1998	1999
Investimenti in opere pubbliche	1.737	2.003	1.943	2.036
— di cui Comuni	1.378	1.617	1.730	1.714
— di cui Torino			30-20%	
— altre città (> 30mila abit.)			20-30%	
— restanti Comuni			50%	

Fonte: elaborazioni su dati Ministero Tesoro (RGS-IGESPA) e conti consuntivi dei comuni

Per quanto riguarda i *settori produttivi* e lo *sviluppo economico*, le funzioni regionali hanno avuto sinora un'incidenza limitata a certe tipologie di impresa (come artigianato o cooperazione) o certi settori (tra cui

commercio, turismo, attività estrattive). Molte funzioni consistono nell'utilizzo e riparto sul territorio di finanziamenti settoriali, provenienti spesso dallo Stato. Se si escludono i trattamenti pensionistici e altri assegni assistenziali (invalidità, superstiti, guerra), la Regione è il principale erogatore di fondi pubblici alle imprese, agli Enti no profit e alle famiglie, anche se spesso sono presenti vincoli statali sulla destinazione (come i sussidi per l'agricoltura). Tale situazione è mutata con il trasferimento di molte competenze statali, che ha portato all'istituzione di un fondo unico regionale per incentivare, secondo varie modalità ed obiettivi, le attività produttive: il fondo previsto per il Piemonte ammonta a 158 miliardi (annui). Come nel caso dell'assistenza, gli sviluppi degli strumenti di incentivazione alle attività produttive sono connessi a possibili interventi di riforma nel sistema tributario nazionale (il sistema del credito d'imposta).

Tab. 6 – Trasferimenti finanziari a famiglie e imprese in Piemonte per Ente erogatore
(erogazioni finali nel 1997 in miliardi)

	Stato	Regione	Comuni	Province
Trasferimenti alle imprese**	339	537	15	22
Trasferimenti a famiglie, Enti no profit*	122***	355	199	2
*e altri soggetti non pubblici	**escluse imprese pubbliche	***escluse previdenza e assistenza		

Fonte: elaborazioni su dati e pubblicazioni Ministero Tesoro (RGS-IGESPA)

Una funzione potenzialmente meno settoriale è la regia nell'utilizzo dei fondi strutturali comunitari, nonché per altre pratiche di programmazione negoziata finanziate dallo Stato. Coinvolge varie competenze settoriali (ad esempio industria, turismo, formazione, agricoltura, montagna). Consiste nel definire obiettivi, modalità e destinazioni di volumi consistenti di contributi pubblici. Questi contributi (comunitari, statali ed in parte regionali) sono resi disponibili dall'intervento comunitario, con proprie finalità, generalmente connesse allo sviluppo locale. La regia regionale cura poi l'utilizzo concreto, che richiede l'interesse e la partecipazione finanziaria di imprese ed Enti locali: limitandosi al solo Obiettivo 2 dell'UE, i 1.880 miliardi di contributi pubblici disponibili per il periodo '94-'99 hanno accompagnato un volume complessivo di investimenti, pubblici e privati, per quasi 5.000 miliardi.

Tab. 7 – Contributi pubblici disponibili nei Docup Ob.2 per tipo di beneficiario

	Docup 1994-'96 (realizzato entro il 1999)	Docup 1997-'99 (da realizzarsi entro il 2001)
PMI (aiuti all'investimento, altro)	291	370
Infrastrutture per attività produttive e parchi tecnologici	55	388
Altre infrastrutture (siti dismessi, altro)	50	274
Offerta turistica e patrimonio culturale	101	215
Attività di formazione prof.le (FSE)	141	176
Totale contributi pubblici	640	1.423
- di cui da Regione	44	94

Fonte: elaborazioni su dati di monitoraggio forniti dall'Assessorato Industria

Vi è oggi, nella regione, una *pluralità di interventi*, comunitari, nazionali, e regionali. Tutti sono connessi allo sviluppo economico locale e comportano meccanismi di cofinanziamento pubblico-privato, realizzazione di infrastrutture, sostegno all'attività delle imprese. Per i prossimi 6 anni i principali volumi di risorse pubbliche in merito deriveranno dai programmi comunitari connessi all'Obiettivo 2, all'Obiettivo 3, e al Piano di sviluppo rurale; quindi dai PRUSST del Ministero Lavori Pubblici, dai finanziamenti connessi alle

Un ruolo fondamentale della Regione è quello strategico di saper integrare le diverse politiche e di comporre sul territorio, evitando incongruenze e limitare eventuali effetti negativi

Olimpiadi; altri programmi di rilievo sono i Patti territoriali.

L'efficacia di questo tipo di interventi, cioè l'incidenza che hanno sullo sviluppo economico di un territorio, è da sempre al centro di studi, con risultati non univoci, in Italia come all'estero. In generale emerge che l'impatto è meno percepibile – o è minore – quanto più ricca e variegata è l'economia (effetto "goccia nel mare": il volume annuale degli investimenti fissi lordi delle imprese supera i 30mila miliardi). Inoltre tra le iniziative volte ad attirare e mantenere le attività economiche, viene considerata più proficua *l'azione a favore del milieu* del territorio, rispetto ai più semplici e classici strumenti di incentivo all'investimento delle singole imprese, generalmente più sensibili al costo del lavoro o della logistica che a quello del capitale.

3. LE PROSPETTIVE DEL DECENTRAMENTO

Le prospettive delle Regioni sono legate a quelle del processo di decentramento. Nella Relazione IRES del 1996 lo scenario istituzionale più probabile veniva individuato in un regionalismo "debole" capace di trasformarsi nel medio-periodo in un processo verso un regionalismo "forte"¹⁶. In generale si tratta di una valutazione valida tutt'ora, e un'eventuale trasformazione in senso federale dello Stato, il federalismo fiscale vero e proprio, costituirebbe una fase evolutiva successiva (come avvenuto in Germania, Austria, Brasile, Spagna).

Sarà però l'intreccio concreto di questioni politiche, fiscali, amministrative a delineare direzione e velocità del processo.

Il tema della sanità è illuminante in merito. Gli impegni presi dall'Italia in sede comunitaria, volti a controllare l'indebitamento netto del complesso delle nostre amministrazioni pubbliche, richiedono disciplina fiscale e collaborazione tra le stesse in merito (il Patto Interno di stabilità). Questo il motivo del monitoraggio periodico di alcune variabili fiscali dei principali centri di spesa: le Regioni, per via della spesa sanitaria, i grandi comuni. Il monitoraggio evidenzia un fabbisogno in crescita – da cui nuovo indebitamento netto – dovuto alla spesa sanitaria che mostra una dinamica "strutturale" più elevata di quella del reddito nazionale. Tra le soluzioni proposte vi è quella di ripartire tra Stato e autonomie locali il volume massimo di nuovo debito pubblico che può venire acceso per finanziare eventuali fabbisogni. Le Regioni sarebbero così incentivate a un maggior sforzo di contenimento della spesa sanitaria e ad un reciproco controllo sugli eventuali sfondamenti di spesa, il quale potrebbe trovare copertura solo nel plafond disponibile al complesso degli Enti. È chiara la forte rilevanza politica di questa proposta, tenuto conto che la tutela della salute è una funzione statale, riconosciuta di interesse nazionale. Già oggi il nuovo regime della finanza regionale assegna alle Regioni libertà di allocazione delle proprie risorse, senza cioè vincoli di destinazione settoriali. Ma nel caso della sanità viene previsto un sistema di verifica delle prestazioni sanitarie rese, con profonde implicazioni amministrative.

La *questione politica* fa riferimento a quanta autonomia politica devono avere le Regioni, sia in materia di servizi e funzioni pubbliche, che di prelievo fiscale; quindi come dosare il principio dell'autogoverno con quello dell'interesse nazionale.

In effetti in un sistema statale, lo sviluppo di politiche pubbliche differenziate nei contenuti a livello sub-centrale (ad esempio tra Regioni), non risulta auspicabile *per tutti* i maggiori campi di intervento pubblico.

Alcune limitazioni sono di ordine pratico. Ad esempio la teoria economica spiega come nelle politiche di welfare, la mobilità degli individui rende insostenibile o inutile, a lungo andare, sia una politica regionale generosa che una restrittiva. In pratica sono fattibili solo differenziazioni territoriali nella calibrazione dei servizi, in base a specifiche esigenze locali e nella scelta delle migliori modalità produttive e gestionali, più che nella definizione dei contenuti. Analogamente la teoria del federalismo fiscale sconsiglia politiche tributarie locali differenziate fondate da imposte sui redditi delle *persone* e delle *imprese*, mentre si considerano più adatte ai governi locali le azioni a favore del *milieu*, che si traducono in attributi fissi di quel territorio (compresi interventi immateriali, quali la formazione, il sostegno alla costruzione di reti di soggetti, la valorizzazione dei bb.cc.). Si tratta ad esempio delle politiche nel campo delle infrastrutture e del governo delle trasformazioni del territorio. Per motivi analoghi i migliori tributi locali sono considerati quelli basati sugli immobili.

In ogni caso l'assetto istituzionale si può modificare, ma solo in stretta connessione con l'evoluzione degli assetti fiscali e amministrativi. Così gli interventi sul sistema tributario nazionale, volti a ridurre la pressione fiscale complessiva su cittadini e imprese, richiedono formulazioni condivise dalle Regioni, Comuni e Province, le cui finanze sono, e lo saranno sempre più, basate su imposte proprie, nonché su compartecipazioni e addizionali a tributi nazionali.

Un esempio è dato dal dibattito sulla protezione sociale. In Italia, a differenza degli altri Paesi, la spesa pubblica privilegia le prestazioni previdenziali, rispetto a quelle sanitarie e assistenziali, ed è nota l'esigenza di un riequilibrio in merito. In generale si propone di aumentare, o riallocare, le risorse a favore di prestazioni di protezione sociale destinate a giovani e alle famiglie, e di offrire più adeguate prestazioni assistenziali agli stati di bisogno.

Le soluzioni possibili delineano diversi assetti centro-periferia e soluzioni politiche, fiscali, amministrative. Ad esempio vi sono proposte per ridisegnare il sistema tributario, soprattutto la tassazione dei redditi personali, al fine di sviluppare anche una funzione extra-tributaria: sostegno delle famiglie, sostegno delle situazioni di disagio. Si tratta di politiche statali ma con profonde ripercussioni su ruoli e funzioni delle autonomie locali.

Emerge così la **rilevanza della questione amministrativa**, il funzionamento concreto dell'intervento pubblico sul territorio, nei suoi risvolti organizzativi e procedurali. È indubbiamente questione sentita da cittadini e imprese, basti pensare alle politiche di semplificazione o alle potenzialità dello sportello unico per le imprese, che comincia a vedere realizzazioni efficaci. Oggi gran parte delle politiche pubbliche sono condivise tra più livelli di governo: importanti tentativi di riforma hanno stentato a decollare proprio perché carenti di una adeguata analisi delle professionalità degli Enti coinvolti, delle concrete modalità di gestione e sviluppo sul territorio.

Emerge così il tema della relazione tra Regione, Enti locali, ed altre entità amministrative del territorio. Per molti **la principale funzione – e forza potenziale – della Regione è proprio nel diventare riferimento del sistema delle autonomie che operano sul territorio**, nella possibilità di costituirsi come centro propulsore e di coordinamento di questo sistema. Da considerare anche amministrazioni e organi statali che operano a scala regionale: oggi rispondono quasi esclusivamente, ed in via gerarchica, al centro ed ognuna secondo la propria logica funzionale (il ministero di appartenenza)¹⁷.

*Un aspetto in qualche modo collegato è quello della **finanza locale**, e della sua eventuale regionalizzazione, totale o parziale. Le Regioni oggi non dispongono di un'adeguata leva finanziaria che consenta di indirizzare e riorganizzare in modo efficiente l'attività degli Enti locali. Una mancanza critica, proprio nell'attuale fase del decentramento. A breve dovrebbe avviarsi un nuovo metodo di perequazione del contributo statale alla finanza comunale ma, fino ad oggi, le Regioni non sono coinvolte, nonostante esistano già diverse proposte in questo senso. Si tratterebbe di una leva finanziaria di interesse: gli attuali trasferimenti statali agli Enti piemontesi ammontano a circa 1.000 miliardi annui, circa un decimo dei loro bilanci ordinari; incidono in misura maggiore sui bilanci dei comuni più piccoli.*

¹⁷ La situazione italiana risulta così ben diversa sia da quella tedesca, dove vige il principio dell'amministrazione unica, che da quella francese: qui a livello regionale permangono le varie amministrazioni statali, ma sottoposte ad innovazioni organizzative comuni con gli Enti territoriali e con un forte ruolo di integrazione svolto dai prefetti.

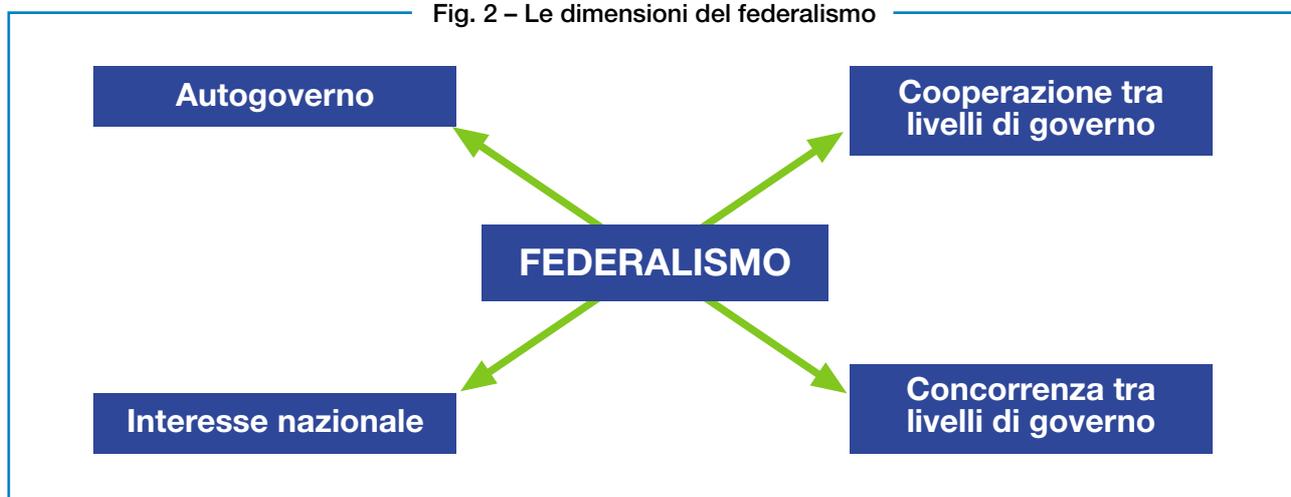
Tornando al tema iniziale, è possibile individuare due percorsi istituzionali diversi per il decentramento nel Paese. Entrambe le soluzioni prefigurano percorsi di riforma costituzionale (un esempio è la sostituzione del Senato con una Camera delle Regioni). Ma una sperimentazione del secondo scenario potrebbe aversi anche a Costituzione invariata.

Federalismo classico: le Regioni diventano come Stati con un'elevata responsabilità fiscale, sia sul fronte del prelievo che su quello della spesa pubblica. Tale responsabilità implica un ruolo importante delle Regioni nel sistema tributario nazionale (sia in fase legislativa che di amministrazione e controllo). E per una concreta capacità di controllo dei centri di spesa, sono anche richiesti poteri ordinamentali delle Regioni sugli Enti locali, di cui oggi sono prive.

Federalismo "a tre punte": un sistema federale nuovo nel panorama internazionale: le tre categorie di Enti (Stato, Regioni, Enti locali) hanno ognuna tutela costituzionale, e poteri predefiniti. Le Regioni hanno alcune competenze proprie, esclusive, ed altre condivise con lo Stato; nei confronti degli Enti locali svolgono un ruolo di coordinamento. Organizzazione e finanziamento degli Enti locali sono però definite da legge statale.

Un'ulteriore soluzione è lo sviluppo di un *processo asimmetrico*. L'attribuzione di poteri dallo Stato alle Regioni avviene qui in maniera differenziata tra le Regioni, sulla base della loro capacità finanziaria e amministrativa, e del loro peso politico ed economico nel quadro nazionale. In questo caso il modello di riferimento è soprattutto quello spagnolo. Tale processo potrebbe svilupparsi sia con un modello di federalismo classico, che con il federalismo a tre punte.

Fig. 2 – Le dimensioni del federalismo



CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE: QUALI SCENARI?

Il quadro dei poteri territoriali è quindi complesso, fatto da una pluralità di attori, pubblici o meno, ognuno dei quali gioca propri ruoli, risorse e poteri. Ma questi elementi possono significativamente potenziarsi o meno: sia in relazione alle diverse evoluzioni istituzionali in corso, appena delineate, sia in relazione alla capacità di far squadra, tra gli attori di un medesimo territorio.

È possibile individuare *immagini complessive* di questo quadro, quello dei poteri locali piemontesi? Per costruirle si farà riferimento sia alle due diverse evoluzioni istituzionali definite (federale classico o a tre punte) sia alla capacità degli attori di interagire efficacemente, al fine di sviluppare autogoverno e indirizzare lo sviluppo; si può supporre che tale capacità possa avere livelli più o meno elevati, rispettivamente negli scenari A e B, rispetto agli scenari C e D.

Fig. 3 – Scenari di federalismo

Riforma in senso federale classico:
Stato e Regioni

A: federalismo riuscito

Le Regioni hanno rilevanti poteri (tributari, spesa sanitaria, Enti locali, servizi a rete e mercati pubblici, ...) e in Piemonte vengono esercitati con successo. Si ottiene controllo della spesa sanitaria; disegno efficace, competenze e decentramento amministrativo e connesse modalità di finanziamento; regolazione dei mercati nei servizi a rete e multiutilities; regolazione dell'offerta nei servizi alla persona e integrazione funzionale (ad es.: costituzione dei distretti socio-sanitari). La Regione sviluppa un ruolo dominante di programmazione settoriale generale, nella redistribuzione territoriale (progettualità territoriale), nella politica delle infrastrutture. Le Province ridimensionano la vocazione generalista a favore di alcune funzioni specializzate. Tendenza ad un sistema di amministrazione unica: strutture periferiche dello Stato ridotte, cui fa riflesso un potenziamento – ed integrazione – delle strutture amministrative di Regione ed Enti locali.

C: federalismo inefficiente

La spesa sanitaria non trova modalità efficaci di controllo e richiede tagli di spesa o inasprimenti tributari. Si sviluppano difficoltà e ostacoli, connessi all'esercizio di altri poteri fiscali regionali (finanziamento degli Enti locali, decentramento, politiche dello sviluppo locale). La Regione non riesce a regolare l'offerta nei servizi alla persona, gli attuali soggetti pubblici (consorzi, AsL) non si consolidano. Nel campo dei servizi a rete prevalgono comportamenti opportunistici dei Comuni e comunque si ha poco coordinamento e regia: le imprese dei servizi rimangono piccole o vengono cedute a imprese private. La gestione di servizi e funzioni pubbliche e la politica delle infrastrutture sono disomogenee sul territorio. La Regione basa il proprio ruolo più sulla redistribuzione a individui (soggetti, famiglie, imprese) che a territori e settori.

Assetto costituzionale a tre punte:
Stato, Regioni, Enti locali

B: federalismo policentrico

I ministeri centrali mantengono poteri di indirizzo su diverse politiche settoriali. Ma si realizza autogoverno con una forte interazione e collaborazione tra i maggiori soggetti pubblici del territorio: Regione, Province, grandi comuni. La liberalizzazione nei mercati dei servizi a rete si realizza, ma regolata dalla Regione. Si consolidano aziende multiutilities e produttori di servizi alla persona (sanità, assistenza); si accentuano i ruoli di indirizzo e controllo da parte dell'Ente locale, in particolare delle città medie. Si sviluppa un meccanismo di governo dell'area metropolitana. Competizione/cooperazione tra Regione, Province, grandi comuni sulle politiche per lo sviluppo locale e sulla politica delle infrastrutture. Possibile modello amministrativo "alla francese": presenza a livello locale di strutture periferiche statali, ma fortemente interrelate ed organiche con quelle degli Enti locali.

D: declino istituzioni locali

I ministeri centrali mantengono poteri di indirizzo su diverse politiche settoriali. Tra i maggiori soggetti pubblici del territorio, Regione, Province, grandi comuni, si ha difficile o scarsa interazione, e talvolta competizione (finanziamenti, ruoli politici). La gestione di servizi e funzioni pubbliche diventa molto disomogenea sul territorio. La liberalizzazione nei mercati dei servizi a rete si realizza, ma non viene regolata dai poteri pubblici. Grandi imprese estere assorbono parte delle imprese dei servizi a rete piemontesi. I ruoli degli Enti locali e della Regione tendono a diminuire di incidenza e visibilità. Si sviluppa competizione istituzionale tra territori per accedere a maggiori risorse: ad esempio connesse a nuove localizzazioni produttive.

In conclusione si può evidenziare una connotazione importante del federalismo: non tanto una determinata distribuzione di poteri e responsabilità, ma piuttosto *un processo*, cioè un *sistema dinamico* in cui si confrontano *in modo sempre diverso* i vari livelli di governo¹⁸. In quest'ottica i rapporti tra le amministrazioni centrali e quelle periferiche assumono tre modalità fondamentali: indipendenza, cooperazione e concorrenza; di interesse sono soprattutto le ultime due, poiché la prima, si riferisce soprattutto alle fasi iniziali di certi Stati federali.

“Il federalismo cooperativo fa riferimento ad una visione della politica ispirata dall'interesse pubblico. Rappresentanti politici e amministratori hanno il compito, e l'obiettivo, di tutelare l'interesse pubblico. Quest'ultimo richiede in numerosi casi cooperazione tra i diversi livelli di governo...”. “Il federalismo concorrenziale nasce da una visione più scettica della politica. Se non opportunamente vincolati, politici e amministratori colludono a vantaggio proprio e non dei cittadini. Il federalismo, tramite la divisione delle responsabilità fra un centro e molte periferie, è un meccanismo tipico di protezione dei cittadini.”

Vale la pena di riportare l'efficace sintesi di Brosio in merito. “Entrambi i momenti, cooperazione e concorrenza [tra i diversi livelli di governo, n.d.r.] sono essenziali. Senza cooperazione non si ha un sistema federale, senza concorrenza esso può diventare rapidamente nocivo per i cittadini.” Però per poter funzionare correttamente – così come il mercato – esso richiede delle regole, tra cui, soprattutto, un'uguaglianza sostanziale dei contendenti in termini di risorse di partenza. Da qui l'esigenza di accordi costituzionali, e quindi di cooperazione se non altro per la definizione ed il rispetto delle regole del gioco.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

BROSIO G. (1999) *Come configurare i rapporti fra le regioni e gli enti locali*, W.P. 123, IRES Piemonte, Torino.

COGNO R. (2000) *Servizi pubblici: una risorsa da governare*, INFORMAIRES XII, 23, luglio, IRES Piemonte, Torino.

IRES (1991), *Idee per la programmazione regionale: seminari sui problemi della programmazione in Piemonte*, Dibattiti IRES, Torino.

PIPERNO S. (1999) *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra Regioni ed Enti locali*, Progetto finalizzato pubblica amministrazione del Cnr. Giuffrè, Milano.

PIPERNO S. (2000) *Le tendenze del governo locale*, INFORMAIRES XII, 23, luglio, IRES Piemonte, Torino.

PIPERNO S. GAMBINO R. GARELLI M. SACCOMANI S. BOBBIO L. (1995) *Cento progetti cinque anni dopo: l'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte*. Rosenberg & Sellier, Torino.

