

QUADERNI STOÀ

---

**02/2001**

**Le azioni a favore della  
crescita del potenziale di  
innovazione all'interno di  
sistemi territoriali**

**Ilaria Sorrentino**

**Quaderni Stoà**

**STOÀ**

Istituto di Studi per la Direzione e  
Gestione di Impresa  
Corso Resina, 283  
80056 Ercolano (NA)  
tel. 081.7882111  
fax 081 7772688  
[www.stoa.it](http://www.stoa.it)  
[stoa@stoa.it](mailto:stoa@stoa.it)



## **Indice**

### **1. Introduzione**

### **2. Inquadramento teorico delle politiche a favore dei sistemi territoriali**

### **3. Casi di studio:**

***CASO N.1 - Ristrutturazione industriale e sviluppo locale: il caso di Sesto San Giovanni***

***CASO N.2 – Il modello Stoà Progetto Pilota 4 circoscrizioni***

### **Bibliografia**

*L'innovazione è sapere accumulato.*

## **Le azioni a favore della crescita del potenziale di innovazione all'interno di sistemi territoriali**

### ***Introduzione***

Lo sviluppo di un territorio può essere l'obiettivo finale di interventi di politica economica sebbene vi siano differenze negli strumenti usati per il suo raggiungimento, basate sulle diversità dei territori ai quali essi sono indirizzati, sulle divergenze di bagaglio teorico dei politici ed operatori locali e, infine, nell'inerzia e/o nell'avversione al cambiamento. Le forze di mercato reagiscono in maniera diversa in base all'intervento attuato e agli strumenti utilizzati, portando a differenti risultati e scenari di sviluppo territoriale. Anche sistemi territoriali aventi caratteristiche simili possono reagire diversamente in seguito ad interventi di politica economica simili. Queste divergenze di *performance* hanno spostato l'attenzione degli studiosi dai vantaggi comparati alle politiche e in particolare alla selezione di appropriati modelli di intervento.

Il fenomeno dello sviluppo locale ha riscosso un crescente interesse negli ultimi anni. Ciò è dimostrato dall'esistenza di studi e ricerche che analizzano sia le relazioni tra attori locali all'interno di un territorio che quelle di un territorio con i soggetti all'esterno.

Un sempre maggior numero di studiosi (dai sociologi agli economisti), partendo da approcci diversi e basandosi su nuove impostazioni concettuali, sostiene che ogni processo innovativo presenta una serie di fattori specifici che sono caratteristici ed unici rispetto ad un determinato sistema territoriale.<sup>1</sup>

Senza dubbio la dimensione territoriale ha acquisito un ruolo importante nella lettura di dinamiche di innovazione. Ed in tale ottica i contesti locali e

---

<sup>1</sup> Per sistema territoriale, si intende un insieme geograficamente prossimo ed economicamente interconnesso di imprese e istituzioni. L'interconnessione economica è leggibile attraverso i rapporti verticali fornitore/cliente o i rapporti orizzontali di concorrenza o complementarità fra le imprese (sia industriali che di servizi); ma anche da altre forme di "comunicazione", anche non codificata.

le loro specifiche caratteristiche vengono considerati fattori essenziali nella generazione di vantaggi competitivi.

Questi concetti, in particolare quello di *innovazione territoriale*, derivano principalmente da studi su sistemi produttivi regionali di successo (sui distretti industriali, *milieu innovateur*, ecc.) e mirano all'identificazione di quei fattori che l'intervento pubblico può influenzare al fine di trasferire e/o rafforzare lo sviluppo e l'innovazione in regioni caratterizzate da un ritardo economico.

Allo stesso tempo, altri studi hanno enfatizzato la diminuita importanza dei confini fisici, dovuta all'affermarsi dello spazio virtuale, cioè dell'ICT, e al processo di internazionalizzazione e globalizzazione.

E' ormai ampiamente riconosciuto che la capacità di governare e sfruttare pienamente il potenziale di creazione di conoscenza e di diffondere l'innovazione rappresentano un fattore competitivo chiave e sono tra i più efficienti strumenti per lo sviluppo economico di un territorio.

Questo lavoro ha come obiettivo l'analisi di alcuni processi di innovazione territoriale e delle azioni che si sono dimostrate utili per la loro attivazione. Nello specifico, dopo un'attenta panoramica sulle teorie più rilevanti e sull'evoluzione che nel tempo hanno subito gli interventi di politica industriale, si intende presentare alcune esperienze di innovazione territoriale all'interno di contesti locali ben definiti. Ciò allo scopo di individuare i fattori territoriali in grado di attivare processi di innovazione.

Parallelamente, verrà affrontato il tema del ruolo che interventi di formazione hanno assunto e possono assumere per l'attivazione e il supporto di processi di innovazione territoriale.

## ***Inquadramento teorico delle politiche a favore dei sistemi territoriali***

Per un esame approfondito dell'evoluzione degli studi sull'innovazione territoriale bisogna innanzitutto riconoscere che la coesione economica e sociale è la componente fondamentale di un sistema democratico, ma che non sempre questo processo viene indirizzato attraverso interventi dall'esterno. Le forze di mercato tendono a far concentrare gli investimenti nelle aree più ricche che offrono migliore accesso ad infrastrutture e capitale umano, presentano bassi rischi e garantiscono un facile collegamento con i mercati di sbocco. Il processo è quindi caratterizzato da un meccanismo di *auto-rafforzamento*: più una regione è sviluppata, più è in grado di attrarre nuove attività economiche.

I primi modelli di equilibrio basati sull'affermazione del fatto che il libero movimento dei fattori produttivi avrebbe eliminato queste differenze, sono stati abbandonati e sostituiti da nuovi approcci.

Si supponeva che se si voleva evitare che le aree meno prospere restassero deserte, divenivano inevitabili il trasferimento di fondi o altre forme di intervento esterno.

Non esiste un'unica forma ottimale di intervento. Al contrario, molti diversi tipi di azione possono condurre a risultati positivi. Lo sviluppo può essere l'obiettivo ultimo di politiche economiche, sebbene ci siano differenze fondamentali negli strumenti usati per raggiungerlo.

Tali differenze possono derivare dalla diversità dei territori a cui si indirizzano, dalle divergenze nel background teorico dei politici e dei *policy makers* e, infine, dall'inerzia al cambiamento e/o dagli interessi "nascosti" che lo ostacolano.

Allo stesso tempo bisogna ricordare che le forze di mercato reagiscono in maniera diversa a seconda degli strumenti scelti e di specifici contesti. Esse conducono a diversi risultati e percorsi di sviluppo territoriale tanto che le performance nazionali e regionali risultano essere a volte convergenti, altre divergenti.

In alcuni territori le politiche hanno risultati evidenti, in altri i risultati sono trascurabili; l'obiettivo dei governi è quindi identificare e adottare politiche

appropriate per lo sviluppo regionale che assicurino una crescita equa e evitino le tensioni tra regioni.

Nonostante un esteso intervento pubblico di natura redistribuiva, in passato le disparità regionali non sono state eliminate, almeno non sempre. Nell'area OCSE alcune regioni sono in crescita, altre continuano ad essere in ritardo, senza alcuna spiegazione ovvia derivante dalla loro disponibilità di risorse fisiche.

Queste, a prima vista inesplicabili, differenze nella performance hanno spostato l'enfasi del dibattito dai vantaggi comparati alle politiche e, in particolare, alla selezione di appropriati strumenti di intervento.

Se per assicurarsi la propria sopravvivenza le imprese devono prendere rapide decisioni in questo ambiente sempre più incerto, parallelamente al crescere dell'incertezza, i *policy makers* devono affrontare nuove sfide e trovare strumenti appropriati ed efficaci per lo sviluppo regionale.

Tuttavia, definire cosa sia appropriato è un compito difficile: non solo devono essere considerate le differenze nelle strutture regionali e nei background, occorre considerare il rapido cambiamento tecnologico e la concorrenza internazionale.

Tutte le attuali teorie economiche sostengono che l'adattamento della produzione alla nuova conoscenza diventa un fattore cruciale per mantenere e migliorare la competitività. Ma non esiste garanzia di una correlazione positiva tra conoscenza e crescita economica. Né il semplice aumento delle spese in ricerca e sviluppo (R&S) o il sostegno all'innovazione, portano *ipso facto* a migliori prodotti o processi.

Varie analisi e studi realizzati negli anni passati sottolineano la complementarità di interventi di innovazione, sviluppo e apprendimento in aree territoriali limitate. Di grande importanza dal punto di vista teorico sono stati gli studi italiani sui Distretti Industriali, gli studi giapponesi sulla creazione di conoscenza (principalmente quelli del gruppo dell'*Institute of Business Research, Hitotsubashi University, Kunitachi-Tokyo*), gli studi americani sul "networking interorganizzativo" così come quelli svedesi e inglesi sui "contesti locali" e francesi sul *milieu innovateur*. Inoltre, gruppi internazionali come *Le Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs*, fondato dalla Commissione Europea, hanno analizzato i

modelli giapponesi, europei e americani per comprendere l'influenza di fattori economici, industriali e culturali, ed il loro impatto sulle politiche.

Sulla base di tali studi appare chiara l'esigenza di un'analisi più approfondita su come la conoscenza in generale e le politiche sull'innovazione in particolare, impattano sui percorsi di sviluppo di un territorio.

Gli argomenti che seguono tentano di dimostrare che esiste il bisogno di intervento nell'area della scienza, della tecnologia e dell'innovazione, perché le forze di mercato sono insufficienti a interagire con queste dinamiche. Ma questo intervento deve essere attentamente delineato ed essere selettivo per essere adattato alle situazioni locali.

Tutte le scuole di pensiero economico sono d'accordo su questa conclusione sebbene usino diverse ipotesi e metodologie e raccomandino una varietà di strumenti.

Tutti i paesi e le organizzazioni internazionali, adottano, secondo queste linee guida, raccomandazioni o concreti provvedimenti che spingono per lo sviluppo della conoscenza, in particolare tecnologica.

Tuttavia, quando si arriva ad operare nelle realtà locali, ci si deve interrogare su quali misure adottare e da parte di chi: cosa scegliere dalla varietà esistente e quale sia il livello politico di intervento più appropriato.

Allo scopo di fornire una buona risposta a ciò la discussione sullo sviluppo di una politica regionale si focalizza sulla "dimensione spaziale" della conoscenza.

Essa tenta di identificare quindi la rilevanza della prossimità, di capire se il livello locale è più appropriato, o se livelli superiori di integrazione sono più adatti a fornire input significativi al processo di creazione della conoscenza o per garantire l'assenza di ridondanze.

Inizialmente la teoria considerava la conoscenza come un bene pubblico e il progresso tecnologico come un fattore esogeno al sistema economico. L'efficienza migliorava attraverso spostamenti nella funzione produttiva che riguardavano tutte le imprese, le regioni e gli stati allo stesso modo.

Non erano riconosciute specifiche capacità, così tutti gli attori adottavano le stesse nuove soluzioni ottimali allo stesso tempo. La politica economica, in linea con lo stato dell'arte della teoria, partiva dall'assunto che il

**Il ruolo della  
tecnologia e  
della conoscenza  
per lo sviluppo  
economico**



cambiamento tecnologico è esogeno al sistema economico - e quindi le nuove tecniche venivano adottate automaticamente - l'unica ragione per intervenire era di supportare le imprese che non erano in grado di finanziare le loro scelte razionali. Dato che i profitti erano considerati uguali alla produttività marginale del capitale, ogni introduzione di nuova tecnologia garantiva un uguale ritorno all'impresa e alla società.

Teorie più moderne hanno sfidato queste visioni e i recenti filoni di pensiero riconoscono che la generazione, adozione e diffusione di nuova conoscenza costituisce un processo complesso. Gli incentivi finanziari non rappresentano uno strumento sufficiente a eliminare le criticità, ma, soprattutto, il cambiamento tecnologico è endogeno al sistema economico.

Le nuove tecnologie non appaiono casualmente o come il risultato di ricerche accademiche di successo, ma sono la conseguenza di ricerche continue e impegnative da parte di alcuni attori, che o generano o adottano nuova conoscenza, in modo da impadronirsi dei risultati e guadagnare su di essi.

Essendo queste rendite associate ad una migliore allocazione delle risorse, il "ritorno sociale dell'investimento" emerge parallelamente a quello privato.

Alla luce di queste nuove teorie i benefici individuali e pubblici non sono automaticamente collegati, perché la diffusione non è automatica.

Nonostante l'evidenza di correlazioni tra l'adattamento ad una nuova tecnologia/conoscenza e l'elevata redditività dell'investimento, non tutte le imprese investono in ricerca e tecnologia.

Al contrario solo la minoranza lo fa, perché intraprendere ricerche o acquistare innovazione non è una decisione facile.

Alcune scuole di pensiero offrono spiegazioni al perché le imprese investono in maniera non ottimale, e quando e perché la politica pubblica dovrebbe intervenire.

Le incertezze, l'indivisibilità e i rischi di imitazione creano degli svantaggi di mercato, cioè portano alla decisione di ridurre gli investimenti in R&S.

Già dalla identificazione degli svantaggi di mercato si introduce la necessità dell'intervento pubblico.

Infatti, se lo stato finanziasse la ricerca di base, che viene condotta nella più forte incertezza e presenta la minore acquisibilità, allora le imprese

**Il ruolo degli  
investimenti  
in R&S**

aumenterebbero gli investimenti in R&S nella fase finale del processo di innovazione perché aumenterebbe il ritorno atteso dall'investimento: la ricerca applicata, lo sviluppo tecnologico e il trasferimento di tecnologia sono meno rischiosi o più facili da acquisire.

Tuttavia, l'evidenza empirica ha dimostrato che l'aumento del finanziamento pubblico alla ricerca di base non porta automaticamente ad un aumento della ricerca privata e della crescita economica.

L'assunta linearità del processo innovativo si è dimostrata inesatta e sono stati introdotti nuovi modelli che prendono in considerazione feed back e circolarità dei processi di innovazione.

Nuovi punti di vista hanno suggerito che la diffusione e il trasferimento sono i meccanismi che collegano la R&S alla crescita, e se i risultati della ricerca non vengono trasferiti all'economia, allora il sostegno pubblico alla ricerca diventa privo di significato.

**Diffusione e  
trasferimento**

Per migliorare le politiche sono state introdotte iniziative di diffusione. Ma recenti ricerche economiche hanno sostenuto che la creazione e la diffusione di conoscenza può essere efficace solo se organizzata come un sistema interattivo.

La tecnologia e l'innovazione non vengono create in organizzazioni isolate ma in ambienti favorevoli, in cui organizzazioni competenti e individui formati interagiscono in maniera costruttiva e complementare. In tal modo essi assimilano la conoscenza esistente sviluppando nuove idee, prodotti e processi produttivi.

Di conseguenza il livello tecnologico e cognitivo di un sistema territoriale non dipende solo dalle strategie di singole imprese, ma può essere influenzato anche dall'intervento pubblico in generale e dalla politica economica in particolare.

Misure aggiuntive di supporto pubblico vengono introdotte per correggere gli svantaggi sistemici.

Per presentare quest'impostazione teorica si riportano singolarmente le idee di alcune scuole di pensiero:

1. **Il pensiero neoclassico:** l'intervento pubblico per eliminare gli svantaggi di mercato

(*Bernstein e Nadiri, 1989; Romer, 1990; Sherer, 1993*)<sup>2</sup>

Il lavoro e il capitale fisico erano gli unici input delle prime teorie della crescita. La letteratura economica degli anni '50 sosteneva che la mera esistenza dei due fattori capitale e lavoro era insufficiente a spiegare i percorsi di crescita, e suggeriva l'importanza della combinazione dei due fattori, rappresentata dalla scienza e dalla tecnologia.

Inizialmente gli economisti neoclassici hanno lavorato sull'assunto di una perfetta concorrenza e della prevalenza dei meccanismi del mercato. Più tardi si è riconosciuto che in particolare nel campo della scienza, della tecnologia e dell'innovazione gli svantaggi di mercato inibiscono la allocazione ottimale delle risorse e viene giustificato l'intervento pubblico per la loro correzione.

La tecnologia deriva dalla ricerca ma i meccanismi del mercato non conducono a livelli di ricerca socialmente ottimali. Tali svantaggi di mercato possono emergere a causa dell'indivisibilità degli elevati costi iniziali della R&S, delle incertezze sui risultati e del pericolo di *spill over* verso i concorrenti; essi conducono o ad una riduzione degli investimenti in R&S e/o a tendenze monopolistiche.

Le teorie neoclassiche cercano di identificare e adottare un equilibrio economico superiore, e i *policy makers* vengono visti come pianificatori sociali "pienamente informati", in grado di identificare e implementare politiche ottimali.

Così secondo questi sistemi di ricerca dell'equilibrio economico, la definizione delle politiche viene guidata verso sussidi per l'ottimizzazione, sia in regime di concorrenza perfetta che di monopolio.

---

<sup>2</sup> J. Bernstein e M. Nadiri, Research and Development and Intra-Industry spill-overs: an empirical application of duality Theory, Review of Economic Studies, 1989  
P. M. Romer, Endogenous technological Change, Journal of Political Economy, 1990  
F. M. Sherer, Lagging Productivity Growth: Measurement, Technology and Shock effects, Empirica 20, 1993

Le nuove teorie di crescita e l'approccio della teoria dei giochi hanno più recentemente ridefinito queste conclusioni e confermato il ruolo della tecnologia alla luce di assunti più realistici.

Nonostante i suoi limiti, la teoria dell'equilibrio esamina una serie di parametri e fornisce contributi validi ma resta limitata visto che mancano molti aspetti della vera natura dell'innovazione, come il carattere tacito della conoscenza.

## 2. **La prospettiva evoluzionista:** l'intervento pubblico per migliorare la varietà e la selezione

*(Nelson, Cohen, Levinthal)*

Le prospettive evoluzioniste sono più recenti e meno articolate come teoria. Si basano sulla relazione tra l'economia e il tasso e la direzione del cambiamento tecnologico. Inoltre, respingono ogni tipo di "ottimo" e di impresa tipica e si rifanno alla teoria comportamentale dell'impresa.

La natura tacita della conoscenza, la diversità, le capacità di apprendimento, gli estesi meccanismi di scelta e selezione vengono definiti per spiegare i differenti percorsi di cambiamento tra le imprese e di conseguenza, tra regioni e nazioni.

La concorrenza non viene considerata solo in termini di prezzo ma anche in termini di vantaggi qualitativi e di costo risultanti dall'adattamento al cambiamento tecnologico. Ogni imprenditore decide basandosi su meccanismi che gli sono propri, per cui le sue decisioni possono differire da quelle di altri imprenditori in condizioni simili. L'accumulazione della conoscenza non è casuale ma si evolve secondo schemi precisi. Così come le imprese, allo stesso modo il *policy maker* adatta, piuttosto che ottimizzare, e il suo compito principale è quello di creare il sistema di innovazione, ossia di istituire enti nei quali siano accumulate le competenze tecnologiche, aumenti la loro varietà e la selezione diventi più efficiente. La generazione di nuova conoscenza è una condizione necessaria ma non sufficiente per la crescita economica. Regimi tecnologici, determinati da condizioni di opportunità, appropriabilità, cumulabilità del sapere tecnologico e la natura della base di conoscenza, influenzano le dinamiche della struttura di mercato più delle dimensioni o della domanda imprenditoriali. Per cui contano l'assetto e le condizioni che hanno i *policy*

*maker* per capire se vogliono offrire un aiuto sostanziale alle imprese ed aumentare allo stesso tempo il benessere sociale.

3. **L'approccio sistemico:** l'intervento pubblico perché l'innovazione si manifesta in contesti e non isolata

*(Nelson, Edquist)*

Nella prospettiva evoluzionista mancano i principi secondo i quali la conoscenza viene creata e diffusa. Le caratteristiche della conoscenza e della tecnologia vengono utilizzate per spiegare che l'ottimo diventa un concetto assurdo nel mondo reale, ma le origini del collegamento tra investimenti in tecnologia e crescita non vengono ulteriormente analizzate. Questo compito viene assolto dalla più recente *teoria dei sistemi di innovazione*. L'idea su cui si basa questo approccio è che sebbene l'impresa sia l'elemento chiave del sistema di innovazione, imprese singole non sono in grado di generare né adottare nuova conoscenza. Esiste un intero sistema di attori interconnessi, fatto di imprese, infrastrutture cognitive e di interfaccia, e istituzioni attive nel processo di creazione e trasferimento di conoscenza. I sistemi di innovazione sono stati testati inizialmente a livello nazionale: sistemi nazionali di innovazione sono coordinati principalmente da meccanismi non di mercato. Dietro il successo economico di una nazione può celarsi un efficiente sistema nazionale di innovazione, mentre sistemi meno efficienti spiegherebbero comportamenti innovativi limitati e arretratezza economica. In questo caso l'efficienza non riguarda l'ottimo, ma piuttosto l'abilità degli elementi del sistema di interconnettersi tra loro in modo da diventare una macchina del progresso. Le reti formali e informali sono i meccanismi che consentono ai sistemi di funzionare. Le università e gli enti di formazione hanno un ruolo fondamentale in questo sistema e forniscono un contributo complementare alla conoscenza prodotta dalle imprese.

Il livello nazionale ha senso per un approccio sistemico perché lo stato costituisce un confine naturale nel quale vengono esercitate la legge e le decisioni finanziarie per le politiche tecnologiche. Tuttavia altri livelli di analisi possono risultare a volte più pertinenti, se parametri diversi dalla normativa e dai fondi hanno un'importanza maggiore.

Si parla di sistemi regionali di innovazione quando la prossimità ha una valenza importante o di sistemi settoriali di innovazione, quando contano nuove tecnologie di privati che sono scarse e distribuite oligopolisticamente. Indipendentemente dal livello, in tale approccio i *policy makers* devono usare mezzi istituzionali e finanziari che favoriscano l'interazione nel contesto di riferimento.

In conclusione, il ruolo della conoscenza per lo sviluppo economico viene ampiamente riconosciuto nella letteratura economica e tutte le scuole di pensiero danno importanza sia al ruolo del mercato che della politica. Esistono alcune divergenze su come debba configurarsi l'intervento pubblico e ci sono ancora dubbi rispetto ai precisi effetti di ogni tipo di intervento in presenza di circostanze specifiche. L'analisi di tali circostanze risulta più complessa, nel momento in cui viene introdotta una nuova modalità di creazione della conoscenza in cui c'è una maggiore connessione tra scienza e tecnologia e dove l'innovazione sarà tipicamente il risultato di un'interazione tra una moltitudine di attori distribuiti all'interno di molte istituzioni e luoghi.

Ciò porta alla necessità di integrare maggiormente la produzione di conoscenza che avviene nelle università, nei centri di ricerca e nelle imprese *technology-based* con il processo di innovazione territoriale. Economisti industriali e geografi economici hanno tentato di esaminare sotto quali condizioni e come quest'integrazione avvenga.

I concetti di interazione e di integrazione appaiono in molti recenti contributi. La nozione di *cluster*, introdotta da Porter nel libro "Il vantaggio competitivo delle nazioni" (1990), suggerisce che il successo di imprese appartenenti ad una particolare nazione in un dato settore viene influenzato dai fattori locali, dalla domanda, dalle aziende collegate e dalla strategia, dalla struttura e dalla concorrenza dell'impresa. Porter utilizza il concetto di cluster per descrivere il successo in vari settori e regioni di dimensioni diverse. La peculiarità del cluster è che esso è più ampio del concetto di "settore" e comprende più elementi. I *policy makers* sono chiamati a costruire sulle forze esistenti, a supportare gli attori in quelle aree in cui siano già disponibili abilità e competenze, allo scopo di diventare più

**La rilevanza  
dello sviluppo  
regionale**

innovativi ed avere maggiore accesso alle risorse necessarie alle loro attività produttive. La storia di un territorio indica verso quale direzione esso debba evolversi.

Sebbene questo effetto sinergico possa essere considerato scontato per alcuni, non bisogna dimenticare che fino a solo dieci anni fa la maggior parte degli interventi erano concentrati verso settori che prospettavano alti livelli di crescita, indipendentemente dalle origini del luogo in cui veniva attuato l'intervento. Per alcuni autori la nozione di cluster include il concetto del particolare caso dei *distretti industriali* usato inizialmente in letteratura per enfatizzare la dimensione spaziale di questa intensa interazione (Brusco, 1990). I distretti industriali sono i caratteristici casi di successo della Terza Italia dove i vantaggi competitivi derivano dall'"ambiente" nel quale le imprese operano, più che dalle capacità delle singole imprese. Esempi delle caratteristiche di tale ambiente sono la qualità e il modo in cui il lavoro può essere utilizzato nella produzione, la facilità con cui le transazioni vengono realizzate e la specializzazione conseguita, l'abilità nell'utilizzare e produrre l'innovazione, la flessibilità nell'adattamento a cambiamenti strutturali e l'efficienza dell'organizzazione interna delle unità produttive. L'organizzazione sociale è basata sulla fiducia e in tal modo le esternalità sono generate così rapidamente che possono essere considerate un bene pubblico. Ciò si applica in modo particolare alla conoscenza incorporata nelle abilità umane.

Quella dei *sistemi di produzione* è un'altra nozione associata alle sinergie derivanti da cooperazione e competizione. Essa viene spiegata da Michael Storper tramite l'esistenza di economie di scopo esterne, che consentono di aumentare la scala di produzione delle singole imprese, ma anche di un sistema nel suo insieme, basato sulla moltitudine di interconnessioni tra le sue unità. In alcune tipologie di produzione le economie di scopo esterne fanno da complemento alle economie di scala interne e possono, in presenza di determinate condizioni, essere più importanti di queste ultime. Per operare in questi sistemi le imprese devono essere in grado di dimostrare flessibilità interna ed esterna, in modo da trarre vantaggio rapidamente e pienamente dalle opportunità offerte. Le unità del sistema sono le imprese, che possono essere integrate verticalmente o avere alti livelli di autonomia,

pur presentando caratteristiche di fiducia e relazioni di lungo termine. La nozione di sistemi di produzione può essere utilizzata per dimostrare le tendenze di specializzazione commerciale, se viene adottata la visione che alcuni prodotti di mercato o parti di sistemi di produzione non sono soggetti a standardizzazione. In questi casi anche l'esistenza di mercati globali non porta ad un'unica ed uniforme migliore pratica. Piuttosto, il dinamismo tecnologico dei prodotti, basato sull'apprendimento continuo, diviene parte essenziale di alcune forme di migliori pratiche e le imprese che generano queste pratiche creano i loro mercati. In questi casi il ruolo dei *policy makers* è di identificare le aree locali di apprendimento e di rafforzarle all'interno di più ampi sistemi produttivi. I sistemi produttivi locali di piccole imprese hanno dimostrato una flessibilità che ha permesso loro di competere all'esterno con imprese più grandi e indipendenti. Questa scuola di pensiero pone la dimensione spaziale al centro dell'attenzione.

Infine, il concetto di *sistemi regionali di innovazione* (basato sui concetti previamente analizzati per i sistemi nazionali di innovazione), e le nozioni collegate di *milieux innovativi*, pongono la conoscenza piuttosto che l'impresa al centro del processo. Viene enfatizzata l'importanza dell'interazione per la creazione e diffusione di conoscenza e viene sostenuta la tesi secondo cui in molti casi il livello regionale è l'ambiente più appropriato per sviluppare nuova conoscenza. La vicinanza fisica diventa fondamentale. Dal punto di vista dell'intervento pubblico, assumono importanza azioni per la creazione e la sostenibilità di un sistema regionale di innovazione, non solo per sviluppare i necessari nodi del sistema ma, soprattutto, per assicurare un flusso continuo di idee e favorire i giusti collegamenti che favoriranno un ambiente interattivo. Tali interazioni possono essere quelle cliente-fornitore ma anche la condivisione di conoscenze tra potenziali concorrenti o tra chi genera conoscenza (ricercatori) e chi la utilizza (imprese).

Altri termini riferiti a tali concetti si ritrovano in letteratura. La parola "network" viene utilizzata a volte per descrivere un comportamento comune a tutti questi sistemi. Mentre le nozioni di conoscenza, fiducia o prossimità geografica sono caratteristiche di queste concettualizzazioni.



Altri concetti legati alla teoria dei sistemi regionali di innovazione sono:

- il concetto di “*polo di crescita*” di Perroux, basato sull'idea che la crescita non appare all'improvviso in qualsiasi posto allo stesso tempo, ma “si manifesta in poli di crescita, con differente intensità; si diffonde attraverso diversi canali e con vari effetti finali per l'economia”.

Tali poli di crescita formano sul territorio: un'impresa individuale; un gruppo di imprese costituenti una particolare industria (settore); o un gruppo di industrie collegate (indotto). Questi catalizzatori racchiudono nuove nozioni e disturbano lo status quo ad un livello tale da stravolgere l'equilibrio dell'attività economica.

- la nozione di *milieux regionali innovativi o creativi* di Aydalot (1988) che si basa su tre diversi tipi di innovazione:

- la ristrutturazione interna *corporate* di una grande azienda;
- la ristrutturazione di un ambiente industriale vecchio attraverso una sintesi creativa tra attività obsolete o superate e nuove tecnologie; o
- la produzione di conoscenza e la sua applicazione all'industria attraverso nuova imprenditoria che abbia un background scientifico.

Questa terza forma di innovazione viene ritenuta la più importante per lo sviluppo economico. I *milieux* più favorevoli si presentano nelle regioni metropolitane in cui la prossimità (non solo ai fini del trasporto), l'adattabilità, la flessibilità e la diversità sono evidenti.

- la *sinergia dei fattori* di cui parlano Stohr (1986) e Perrin (1988) e che viene considerata essenziale per l'avvio e lo sviluppo di processi di innovazione e di creatività. Queste sinergie richiedono:

- una serie di enti di educazione e formazione professionale;
- una concentrazione di ricerca e sviluppo;
- servizi di consulenza tecnologica e manageriale ben sviluppati;
- accesso al capitale di rischio; e
- localmente, funzioni decisionali radicate sul territorio.

- il concetto del *milieu creativo* di Andersson (1985), basato principalmente sulle città che hanno sviluppato significative competenze nella creazione originale nei campi dell'arte, della scienza e della tecnologia. In questi luoghi, la sinergia è il frutto di variazioni e diversità. Esistono sei pre-requisiti di base:

- un milieu diversificato;
  - una base finanziaria sensibile ma senza regolamentazione;
  - uno squilibrio tra bisogni maturati e reali opportunità;
  - conoscenze e competenze di base originali;
  - un'instabilità strutturale: una genuina incertezza del futuro all'interno dell'ambiente scientifico e tecnico in generale;
  - buone potenzialità interne ed esterne per il trasporto di persone e la comunicazione.
- le *regioni economiche creative* di Johnson e Westin, i cui fattori caratterizzanti sono:
    - un elevato tasso di innovatività;
    - una concentrazione di ricerca e sviluppo;
    - un'elevata proporzione di occupazione knowledge intensive; e,
    - l'infrastruttura per un'efficiente interazione personale.
  - il concetto di *spillovers di conoscenza* di Marshall-Arrow-Romer, che sostiene che la concentrazione geografica di un'industria, e perciò la sua specializzazione regionale, tende ad incentivare gli *spillovers* di conoscenza tra imprese, stimolando in tal modo la crescita dell'economia locale.

Il denominatore comune a tutti questi approcci è un'argomentazione di tipo economico che tenta di analizzare la capacità delle imprese di generare e di trarre vantaggio da economie esterne. Gli interventi di politica industriale sono quindi funzionali a favorire questi processi di trasferimento. Il *concetto di esternalità*, cioè l'abilità delle imprese di trarre profitto da miglioramenti generati all'esterno dell'impresa stessa e senza il suo investimento, diviene dunque una porzione essenziale dell'analisi. Le esternalità si realizzano quando la conoscenza derivante dall'investimento di un singolo, diviene un bene della collettività e un elevato numero di imprese ne trae vantaggio. In tal caso molte imprese imparano senza investimenti diretti. La conoscenza tecnologica o organizzativa viene creata o in laboratori di ricerca o in imprese: in entrambi i casi esistono elementi che ne favoriscono o che ne ostacolano la diffusione, che in alcuni casi si verifica e in altri no.

Nel caso in cui siano coinvolti istituti di ricerca, la diffusione si verifica quando essi hanno un incentivo alla disseminazione dei risultati. Le forme

**Il concetto di esternalità ed il trasferimento di conoscenza**

più comuni di incentivazione derivano da maggiori opportunità di finanziamento o di riconoscimenti. Il problema è che all'interno di molti sistemi accademici spesso i contatti con il mondo della produzione sono considerati quasi incompatibili con l'eccellenza accademica, e i ricercatori vengono incoraggiati più ad aumentare il numero di pubblicazioni piuttosto che a dedicare tempo al trasferimento di conoscenza tacita alle imprese o ad adattare i risultati dei loro studi ai bisogni industriali. Attualmente, questo *modus agendi* sta cambiando e anche gli incentivi pubblici per il collegamento università-industria stanno aumentando, ma la dicotomia tra la "nobile" ricerca di base e la "volgare" ricerca applicata è tra le più radicate nel pensiero accademico.

Allo stesso tempo anche le imprese hanno interessi divisi rispetto alla diffusione di conoscenza. Esse investono in tecnologia allo scopo di massimizzare i propri ritorni sull'investimento e allo stesso tempo (con riluttanza?) producono esternalità attraverso la diffusione di nuova conoscenza: fornitori, clienti, potenziali concorrenti possono trarre beneficio dalle innovazioni introdotte. L'impresa propende per il trasferimento della conoscenza ai suoi fornitori, perché essi migliorino la qualità delle loro merci, o ai suoi clienti, in prospettiva di un aumento delle vendite dei nuovi prodotti o processi. Tuttavia, allo stesso tempo, le imprese che hanno interesse a condividere la conoscenza lungo la catena produttiva, cercano di proteggere la conoscenza acquisita dai concorrenti attuali e potenziali. Un cliente o un fornitore è il potenziale concorrente più probabile, se decide per l'integrazione verticale. Così le imprese cercano di evitare il passaggio di personale addestrato verso la concorrenza o i nuovi entranti, o l'acquisizione da parte di questi di conoscenza protetta. Più la conoscenza è aggiornata e scientifica, più le imprese sono interessate ad appropriarsene e a limitare la sua diffusione tramite il segreto o la protezione legale. Poiché tale diffusione avviene talvolta nonostante la loro volontà, le imprese possono tendere a disinvestire in R&S ed in tal modo a limitare importanti fonti di innovazione; oppure dato che esse perseguono rendimenti di tipo monopolistico tenderanno ad appropriarsi della conoscenza e a limitarne la diffusione. Consuetudini diverse tipiche del contesto locale, diversi settori e diversi tipi di conoscenza sono alla base delle differenze nella propensione

alla condivisione della conoscenza. Ciò significa che a seconda della loro storia alcune imprese, settori o territori traggono vantaggio dalle esternalità più di altri.

Va ricordato sempre che il trasferimento di conoscenza non avviene in maniera lineare o automatica. La diffusione non deriva solo dalla volontà di trasferire informazioni da parte di un attore che detiene conoscenza, ma anche dalla capacità di assimilarle da parte di chi le riceve. La capacità di assimilazione delle imprese è fortemente collegata alla loro capacità di fare ricerca e di creare nuova conoscenza.

Il denominatore comune delle esternalità basate su fiducia, interazione e trasferimento contraddistingue l'impostazione moderna basata su cluster, network e sistemi rispetto al tradizionale approccio delle politiche settoriali. L'importanza del trasferimento di conoscenza e gli ostacoli ad esso associati rappresentano la principale sfida per i *policy maker*, soprattutto le modalità con cui supportare non solo la creazione ma anche la diffusione di conoscenza, considerando le caratteristiche degli attori, le specifiche regole e consuetudini dominanti in ciascuna regione o sistema territoriale. Indipendentemente da quali strumenti di analisi vengano utilizzati o come si chiamino, tutti questi approcci pongono l'interazione formale e informale alla base sia della creazione che del trasferimento di conoscenza.

L'enfasi posta dalla letteratura accademica sull'importanza della conoscenza e delle sinergie attivate dall'interazione, ha fortemente influenzato nuovi modelli di intervento pubblico. Negli ultimi dieci anni c'è stata la proliferazione di misure di supporto alla ricerca e allo sviluppo tecnologico in generale e alla ricerca cooperativa e al networking in particolare. Tale proliferazione è stata rapida e talvolta anarchica.

L'OCSE ha avviato nel 1986 attraverso una serie di analisi e casi empirici, un ampio dibattito sul cambiamento tecnologico e l'innovazione come determinanti di produttività e crescita. La base di partenza per l'intervento pubblico nel campo della scienza e della tecnologia sta nel fatto che dalla diffusione dell'innovazione traggono beneficio la produttività e la crescita. In uno studio recente dell'OCSE, analisi quantitative dimostrano che, almeno per il settore dei servizi, la diffusione contribuisce alla crescita del valore della produzione più degli investimenti diretti in R&S.

**Le politiche a favore della creazione e trasferimento di conoscenze**

La rilevanza e i problemi della ricerca e della tecnologia, come serbatoi di nuova conoscenza, ma soprattutto l'innovazione e la diffusione (che sono il modo in cui i risultati della ricerca vengono trasformati in prodotti e servizi commerciabili) passano al centro dell'intervento delle politiche pubbliche. Inoltre, gli effetti della globalizzazione e della deregolamentazione influiscono in maniera negativa sulla commerciabilità della conoscenza. La concorrenza aumenta al ridursi delle barriere commerciali e la produzione di beni e servizi diventa sempre più *knowledge intensive* allo scopo di migliorare la qualità e ridurre i costi di produzione. Le imprese o i sistemi produttivi che non rispondono a quest'esigenza usciranno dal mercato in tempi rapidi.

In una prospettiva sistemica, l'innovazione deve essere considerata in connessione con il progresso scientifico, il cambiamento organizzativo ed il capitale umano.

Un efficiente sistema scientifico fornisce le fondamenta per l'innovazione e per questo il finanziamento della scienza deve essere assicurato. Il partenariato pubblico/privato può contribuire al finanziamento così come una maggiore commercializzazione dei risultati di ricerche finanziate dallo Stato. Inoltre la mobilità del lavoro è fondamentale diffondere la tecnologia e promuovere il trasferimento della conoscenza tacita. Infine dovrebbero essere rimossi gli ostacoli alla creazione di reti e le imprese dovrebbero essere incoraggiate ad interagire all'interno di cluster innovativi attraverso interventi pubblici di tipo diretto o indiretto. L'intervento a favore delle aree individuali di innovazione e le *policy* di trasferimento tecnologico devono, secondo l'OCSE, necessariamente far parte del quadro istituzionale per la formulazione e l'implementazione di politiche industriali. Ciò include la gestione del patrimonio scientifico, gli incentivi finanziari ad investimenti industriali in R&S, le iniziative e le *policy* di trasferimento tecnologico, la promozione di nuove imprese basate sulla tecnologia, il sostegno alla crescita di nuova domanda e, infine, la costituzione di infrastrutture immateriali.

In parallelo con l'OCSE, l'Unione Europea ha asserito l'importanza della conoscenza per la crescita: il Libro Bianco su Competitività, Impiego e Crescita, su cui si basa il modello di sviluppo dell'Unione, individuava nella

scienza e nella tecnologia i principali motori di crescita. Un adeguato livello finanziario e mezzi di diffusione efficaci e vari, sono la condizione necessaria alla tecnologia per contribuire alla crescita. Il basso livello e la mancanza di coordinamento nelle risorse e risultati della ricerca venivano visti come la causa principale della ridotta competitività delle produzioni europee e diverse misure venivano suggerite per affrontare le difficoltà.

Due anni dopo la Commissione Europea ha lanciato un Libro Verde sull'innovazione che includeva in maniera più dettagliata e strutturata le misure che l'Unione raccomanda agli stati membri per aumentare i vantaggi competitivi basati su comportamenti innovativi. Aumentano i fondi per la ricerca transnazionale, vengono lanciati programmi sull'innovazione e l'importanza della scienza e della tecnologia, viene implicitamente o esplicitamente riconosciuto nelle politiche settoriali o orizzontali. In particolare la tendenza del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale è di aumentare la percentuale di risorse destinate alla ricerca, allo sviluppo, all'innovazione e alla tecnologia a scapito dei finanziamenti per le infrastrutture fisiche.

Sulla base di queste raccomandazioni molti stati hanno aumentato significativamente i loro investimenti in tecnologia. Gli USA e il Giappone hanno costantemente aumentato le spese per la ricerca, con fondi sia pubblici che privati, assicurando i più elevati input al processo di innovazione. Altri paesi, come la Corea e Taiwan, hanno posto enfasi anche sulla creazione di un'infrastruttura tecnologica, contribuendo ad attrarre investimenti diretti dall'estero o la crescita delle PMI.

Sebbene risulti difficile misurare gli input e gli output del sistema tecnologico, tutti gli indicatori mostrano che l'investimento in tecnologia sta crescendo in tutti gli stati membri dell'OCSE. Ciò è dimostrato da indicatori come:

- la Spesa Lorda in Ricerca rispetto al PIL (SLR/PIL);
- la Spesa Aziendale in Ricerca e Sviluppo (SARS) che dimostra l'importanza che le imprese attribuiscono alla ricerca;
- il numero di brevetti e licenze come dimostrazione dell'appropriazione e disseminazione della conoscenza;

- la percentuale di prodotti innovativi che tende a crescere, non solo in paesi più avanzati tecnologicamente come gli USA, il Giappone o la Germania, ma anche in paesi come la Grecia o il Portogallo.

Le implicazioni derivanti dall'acquisita importanza della diffusione della tecnologie consistono nel fatto che le esternalità possono essere garantite da interventi pubblici volti a favorire le ricerche collaborative piuttosto che al sostegno di singole imprese, così come l'introduzione di programmi che finanziano intermediari in grado di raccogliere e ridistribuire la conoscenza. La concorrenza assume un nuovo significato, passando da una forma pura e perfetta, ad un misto di concorrenza e cooperazione che aumenta la competitività attraverso la condivisione di attività, senza minacciare il miglioramento dell'allocazione delle risorse.

In conclusione, appare evidente che la ricerca, la tecnologia, l'innovazione ed il trasferimento tecnologico siano riconosciuti sia dagli accademici che dai politici come la principale fonte di competitività e benessere, e che sono promossi oggi a scapito di altre più tradizionali forme di intervento economico. Appaiono anche nuovi principi, come la necessità di mettere insieme le conoscenze e di creare esternalità, ma non esistono modi universalmente accettati su come ciò possa essere efficacemente implementato e uno dei più importanti problemi da risolvere riguarda quale sia il livello più adeguato di intervento.

Il modello su cui si è basato a lungo l'intervento pubblico era concentrato sull'impresa, fondato sugli incentivi, guidato dallo stato e standardizzato. Partendo o dalla tradizione keynesiana di redistribuzione dei redditi e di politiche di *welfare* per stimolare la domanda o dalla fiducia neoclassica nella deregolamentazione e nelle forze di mercato, gli interventi *top-down* sono stati adottati e applicati universalmente ad ogni tipo di regione, ponendo alla base del successo economico lo stesso insieme di fattori: l'individuo razionale, l'imprenditore alla ricerca della massimizzazione dei profitti, il libero mercato, ecc. (Amin, 1998).

La teoria economica che sosteneva la specializzazione di ogni regione nella produzione in cui avesse maggiore efficienza comparata e l'automatica convergenza del reddito regionale pro capite (dopo la redistribuzione) si è dimostrata sbagliata. Nel tempo le statistiche sulle politiche redistributive

hanno identificato significative disparità territoriali all'interno di stati e soprattutto hanno evidenziato il timore che la globalizzazione potesse esacerbarle.

Nuovi approcci hanno spiegato la persistenza delle disparità e hanno provato che alcune regioni sviluppano vantaggi che si auto-sostengono e auto-rinforzano col tempo. Queste regioni attirano nuove imprese attraverso un effetto di *clusterizzazione*. Tale espansione si basa sullo sfruttamento delle economie esterne assieme alla diffusione di innovazione, allo sviluppo di competenze e di cultura imprenditoriale. Al contrario, nelle aree più deboli si può attivare una spirale negativa che porta la popolazione ad emigrare e causa una conseguente crisi delle attività.

I problemi regionali e gli sforzi per risolverli continuano ad essere una costante delle politiche pubbliche; mentre le risorse destinate a questi scopi possono variare nel tempo e da paese a paese, la maggior parte dei governi continua a finanziare investimenti pubblici, lanciare programmi e istituire meccanismi di incentivazione specificatamente diretti allo sviluppo regionale. Tuttavia, tali sforzi non garantiscono sempre gli stessi risultati.

In Europa si sono verificate due tipi di discrepanze: una tra gli stati e un'altra tra regioni. Fino al 1974 le politiche regionali erano affidate agli stati membri, con esigui contributi da parte delle autorità transnazionali. Ma con l'approfondimento del processo di integrazione e l'istituzione del Mercato Unico, il sostegno allo sviluppo regionale è aumentato sostanzialmente fino a raggiungere livelli senza precedenti dopo il Trattato di Maastricht ed il perseguimento dell'Unione Economica e Monetaria.<sup>3</sup> Tale aumento (che rimane basso rispetto ai poteri redistributivi degli stati membri) si basava sul riconoscimento della natura di auto-rafforzamento della competitività e del fatto che fosse necessario un intervento di sostegno per eliminare le disparità iniziali. Tale azione presenta due interessanti risultati: una certa convergenza a livello nazionale, ed il persistere di differenze tra alcune regioni che stanno emergendo ed altre che sono ancora più arretrate. La performance dell'Irlanda è stata così spettacolare da

---

<sup>3</sup> La valorizzazione del territorio diventa un aspetto fondamentale della politica industriale nel momento in cui la Comunità riorienta il proprio approccio di politica industriale. Ciò avviene nel gennaio del 1988 con l'entrata in vigore dell'art. 130 dell'Atto Unico europeo relativo alla riforma dei fondi strutturali, che prevede il coinvolgimento dei governi regionali e delle strutture decentrate.



raggiungere il reddito pro capite della Svezia. La Spagna, il Portogallo e perfino la Grecia, con i risultati peggiori, hanno raggiunto il PIL pro capite medio della Comunità. Ciò nonostante le disparità rimangono e in alcuni casi si sono aggravate, in parte anche a causa delle misure europee di intervento regionale. La redistribuzione di risorse dalle regioni maggiormente sviluppate verso quelle più deboli sotto forma di aiuti diretti alle imprese ha dimostrato risultati positivi in alcuni casi, ma si è dimostrata inefficace in periodi di bassa crescita o di cambiamenti nei processi produttivi.

Questi interventi hanno dato risultati modesti riguardo allo stimolo della competitività economica delle regioni meno sviluppate e non sono riusciti a favorire una crescita auto-sostenuta basata sulla mobilitazione di risorse locali e sulle interdipendenze.

In parte per rispondere a questi fallimenti, ed in parte per affrontare un nuovo contesto che presentava le sfide poste dalla globalizzazione e dalla società dell'ITC, politiche più progressiste hanno iniziato ad esplorare nuove alternative, allo scopo di assicurare la competitività economica attraverso la mobilitazione di potenziale endogeno delle regioni più arretrate con azioni per migliorare l'offerta locale di infrastrutture per l'imprenditoria.

Tali alternative non erano sostenute da una coerente base teorica né dal consenso rispetto a quali interventi fossero necessari. Ciononostante, esse si ponevano in profondo contrasto con la vecchia ortodossia politica per il fatto che favorivano azioni di tipo *bottom-up*, rivolte a specifiche regioni, a lungo termine e basate sul coinvolgimento di una pluralità di attori. In contrasto con l'individualismo concettuale dell'ortodossia, il nuovo approccio tende a riconoscere le basi sociali o collettive del comportamento economico (Amin, 1998).

Esistono molti esempi nella letteratura internazionale. I governi nazionali non solo hanno lanciato azioni per lo sviluppo di tecnologie e conoscenze, ma hanno cercato di coinvolgere sempre più i livelli di governo regionali e locali nella loro attuazione. Con il passare del tempo, questi stessi livelli hanno autonomamente promosso dei propri strumenti più "soft" di sviluppo. Ne sono un esempio i distretti industriali italiani, specializzati soprattutto in settori tradizionali e fortemente competitivi anche sui mercati internazionali

**Il nuovo  
contesto**

grazie alle loro competenze nel design, alla loro flessibilità e abilità di cooperare, dove le politiche locali di sviluppo hanno avuto un ruolo fondamentale. Il caso della Danimarca è un altro esempio di successo dovuto alla combinazione di politica industriale e effetti delle forze di mercato. Anche dal Canada e dal Giappone si hanno dimostrazioni evidenti dell'efficacia di strumenti per la diffusione della tecnologia e a sostegno dello sviluppo endogeno. Anche paesi come la Spagna e il Portogallo hanno provato l'adozione di interventi di cluster con risultati positivi.

Gli eccezionali risultati di questi esperimenti, a volte privi di fondamento scientifico, la generalizzata inefficacia delle precedenti politiche regionali, le riduzioni di budget che hanno obbligato molti governi a ridurre le proprie funzioni redistributive ed, infine, i cambiamenti del panorama economico dominato dall'aumento di competitività hanno fatto nascere l'esigenza di un diverso approccio allo sviluppo regionale. *Policy maker* nazionali e regionali hanno iniziato nuove sperimentazioni in cui lo scambio di conoscenze avveniva rapidamente, ma non in maniera sistematica.

Come risultato di questa tendenza, in molti casi si è avuto un aumento dell'autonomia dei poteri locali. Il principio di sussidiarietà dell'Unione Europea giunge al proprio culmine: l'Unione riconosce nel corso dell'intensificarsi del processo di integrazione che le decisioni devono essere adottate ai livelli più bassi possibili. Solo in alcuni casi, giustificati, possono intervenire livelli più alti di governo. Nelle politiche di sviluppo regionale appare così un nuovo paradigma che enfatizza la necessità di creare a livello locale o regionale un ambiente favorevole per la competitività territoriale attraverso la creazione di nuove imprese, l'adattamento delle imprese esistenti alle nuove tecnologie e l'eliminazione delle imprese non in grado di affrontare il cambiamento. L'entrata e l'uscita dal mercato vengono considerate nell'ambito di un naturale processo di rigenerazione e non esiste una forma di sostegno artificiale alle imprese meno competitive.

Sebbene i limiti delle vecchie teorie siano stati riconosciuti, dal momento che i governi nazionali e regionali sostengono il bisogno di ridurre gli aiuti diretti e di aumentare le forme di supporto indiretto (gruppi di imprese, mobilità, *spin off* universitari, ecc.) come strumento di attivazione di forze imprenditoriali endogene, c'è ancora distanza tra la retorica e ciò che sta

attualmente accadendo sui territori. I politici parlano della necessità di aumentare il ruolo delle autorità locali e regionali ma i governi centrali continuano in molti casi ad intervenire. Le idee di clusterizzazione e networking vengono enunciate in ogni conferenza sullo sviluppo regionale, ma la loro interpretazione, se applicate in economia, spesso diventa sinonimo di politiche settoriali. Viene promosso il capitale sociale ma continuano i sussidi individuali. Come per i paradigmi del passato, il pericolo nel consolidamento delle nuove politiche è associato ad approcci troppo meccanicistici per la loro implementazione. Scegliere di adottare *policy* definite sulla base di specificità regionali può sembrare assurdo, ma è spesso una tentazione per i *policy maker*. In tal modo la proliferazione di buone pratiche generalizzate, che indubbiamente accrescono la sensibilità e trasferiscono conoscenza, rischia allo stesso tempo di contribuire ad un'ingiustificata diffusione di interventi su misura, inadatti ad essere replicati. Diviene necessario chiarire i concetti, analizzare i temi ed i comportamenti, per arrivare a conclusioni adatte al background ed all'ambiente di singoli territori.

## ***Casi di studio***

Per politica industriale si intende non tanto una serie di sostegni finanziari alle imprese, ma una strategia di sviluppo di un determinato apparato produttivo. Essa non consiste in un insieme di provvedimenti da ricondurre alla responsabilità di pochi soggetti politici, ma scaturisce dall'interazione di più attori, a diversi livelli e non necessariamente tutti pubblici. Inoltre la politica industriale è il risultato non solo di alcune politiche "macro", riguardanti ad esempio la tutela della concorrenza, i riassetti dei grandi gruppi pubblici e privati, grandi progetti tecnologici ed infrastrutturali, l'apertura internazionale a flussi di prodotti e di capitali, ma anche di politiche "micro" di ambito territoriale, locale e regionale, come azioni per la creazione di condizioni favorevoli allo sviluppo industriale di un'area, sia attraverso strumenti rivolti direttamente alle imprese che con strumenti infrastrutturali (oltre alle infrastrutture, ricerca e diffusione tecnologica, servizi, formazione, ecc.).

E' questo insieme di micro-politiche che permette di compiere il passaggio, nei confronti della piccola impresa, da un intervento che si limita a trasferire risorse finanziarie (o a non prelevarle) e quindi a surrogare i veri o presunti svantaggi permanenti della piccola dimensione, ad un intervento che offra all'impresa opportunità e risorse non solo finanziarie ma anche innovazioni tecnologiche, informative, di servizio, di relazioni, per scegliere con maggiore consapevolezza e possibilità di successo una strategia competitiva. Questo sostegno non neutrale alle imprese minori si contrappone all'incentivo e presuppone da parte dell'impresa non tanto un processo di acquisizione di informazioni date ed esogene, ma un cammino costoso e difficile di apprendimento e di accumulazione di competenze e conoscenze specifiche.

Gli strumenti di queste politiche dell'apprendimento e dell'accumulazione delle conoscenze innovative comprendono non solo il trasferimento tecnologico in senso stretto, ma anche tutte le funzioni complementari ad esso:

- l'intermediazione, che mette in contatto venditore e acquirente della tecnologia, assistendo nella trattativa e nella definizione dei termini dell'acquisizione;
- l'informazione sulle opportunità esistenti;
- la consulenza all'impresa sull'implementazione della nuova tecnologia al proprio interno;
- le attività di ricerca a contratto;
- l'organizzazione di fiere specializzate per operatori del trasferimento tecnologico;
- la predisposizione di programmi di formazione.

Ma per favorire i processi di apprendimento e accumulazione di conoscenze occorrono anche una serie di *soggetti-ponte* tra ambiente, innovazione tecnologica ed impresa. Questi processi vengono influenzati dalla natura estremamente diversificata delle esigenze, la quale è a sua volta funzione delle particolarità settoriali e di comparto, ma soprattutto, delle specificità locali. Così avviene non solo in Italia, in ragione della rilevanza delle varie aree sistema, distretti industriali, ecc., ma in generale in tutto il mondo. Pertanto indipendentemente da condizionamenti istituzionali, si è affermata in maniera naturale una divisione dei compiti in materia di politica dell'innovazione tra politiche nazionali e sub-nazionali (regionali e locali): mentre le prime possono concentrarsi sui tre agenti del cambiamento (ricerca, impresa, ambiente) aumentando con aiuti, infrastrutture e servizi le dotazioni complessive del sistema, le istituzioni locali trovano un ruolo specifico nelle politiche di raccordo tra tecnologia ed impresa, impresa ed ambiente, in particolare tra impresa e impresa e tra impresa e società.

In Italia la politica industriale ha subito un'evoluzione in tal senso e ha finito con lo sviluppare una politica locale e regionale che porta in primo piano nuovi soggetti (governi regionali e locali, società ad essi collegate, camere di commercio, associazioni, centri di ricerca ed università, ecc.) ed esalta la flessibilità e la compartecipazione di più soggetti pubblici e privati alle iniziative di sviluppo locale. Soprattutto sono state abbandonate le logiche tradizionali della politica industriale nazionale: quella settoriale a favore di

un approccio territoriale; quella erogatoria a favore di interventi a carattere strutturale.

Quest'evoluzione ha subito fortemente l'influenza del processo di riforma della Pubblica Amministrazione.

Una delle lezioni derivanti dalle esperienze internazionali degli ultimi quindici anni è che le autorità pubbliche devono adottare un approccio territoriale allo sviluppo economico. Bisogna iniziare a costruire sul principio che il successo di un'economia a livello nazionale dipende dall'insieme delle sue economie regionali e locali; queste, a loro volta, produrranno risultati diversi secondo la loro capacità di utilizzare efficacemente le risorse fisiche ed umane del territorio.

Le politiche economiche devono enfatizzare i vantaggi locali e sviluppare il potenziale e le competenze locali al fine di assicurare un reale sviluppo endogeno dal quale dipende in gran parte il futuro economico di una regione. Ciò è ancora più importante nell'individuazione di soluzioni a specifici problemi territoriali concentrati su aree delimitate.

Le esperienze di innovazione territoriale presentate nei due casi di studio rappresentano un esempio di attivazione di politiche di raccordo tra tecnologia ed impresa, impresa ed ambiente, in particolare tra impresa e impresa e tra impresa e società attraverso lo sviluppo di nuove competenze progettuali e l'introduzione di soggetti-ponte di nuova costituzione (Agenzia di Sviluppo Milano Nord) o di nuova "investitura" (Circoscrizioni comunali).

I due casi vengono esaminati attraverso una presentazione del contesto iniziale e un'introduzione al problema da risolvere. In secondo luogo viene descritto l'intervento proposto (modello di intervento) ed i risultati attesi accompagnato dalla storia dell'intervento, dei soggetti coinvolti, delle modalità di realizzazione, e degli strumenti utilizzati. Infine, vengono esaminati i risultati raggiunti e si tracciano le conclusioni esaminando le eventuali criticità oltre ai fattori abilitanti e frenanti dell'iniziativa.

## CASO N.1

### **Ristrutturazione industriale e sviluppo locale: il caso di Sesto San Giovanni**

#### *Il contesto iniziale e la presentazione del problema*

L'area di Sesto San Giovanni, situata a circa 10 km a nord-est di Milano, agli inizi del '900 è stata teatro di una portentosa trasformazione, da borgo rurale di 5.400 persone a cittadina industriale di 95.000 abitanti nel 1981, che l'ha portata a diventare una delle maggiori aree industriali d'Italia.

Fin dagli ultimi anni dell'800 si insediarono le prime industrie, attratte dall'abbondanza di acqua, di energia elettrica, di manodopera che risentiva della crisi dell'agricoltura, di terreni a basso costo. Ma la vera rivoluzione esplose nel primo decennio del secolo, quando decine di aziende si insediarono nel territorio.

Le prime industrie furono: Campari, Breda, Marelli, OSVA, Falck. C'erano anche alcune importanti industrie alimentari (oltre alla Campari, Maggi e le Distillerie Moroni) e per un po' resistono anche quelle tessili (l'ultima a scomparire sarà la De Ponti); ma per lo più sono industrie metalmeccaniche e siderurgiche. Nella prima metà del secolo Sesto assume sempre più la caratteristica di un centro industriale, assorbendo la manovalanza contadina e richiamando nuova manodopera prima dal Bergamasco, dalla Brianza, dal Veneto, e poi da tutta Italia. L'ondata di immigrazione raggiunge le punte più alte tra il 1908 e il 1911 e si accompagna a una crescita già in atto nella popolazione.

Sesto cambia volto: il forte afflusso di popolazione giovane, costituita in maggioranza da operai qualificati, modifica il tessuto urbano e quello sociale. Questa comunità è di idee progressiste, attirata dal socialismo, richiede scuole, servizi e infrastrutture. La fabbrica è il nucleo in cui si identifica e agli inizi del secolo si raccoglie intorno alle prime organizzazioni sindacali. Insieme a queste, altre aggregazioni apolitiche e cooperative cattoliche contribuiscono a sviluppare una sensibilità politica e sociale, testimoniata anche dal proliferare di una ricca stampa locale, che rimarrà una caratteristica della città.

Negli anni precedenti la prima guerra mondiale, Sesto vede un periodo di crisi e una stagione di lotte che culmina con le serrate del 1913. Alla grande

ondata di immigrazione è seguita una stasi dell'industria che ha portato disoccupazione e peggioramento delle condizioni di vita. La ripresa avverrà sotto il segno della guerra. L'industria pesante viene coinvolta nella produzione bellica: Breda, Falck, Marelli, OSVA sono enormi fucine da cui escono proiettili, granate, bombe, magneti, spolette, motori di aerei ed in cui vige un regolamento militare.

Se lo sforzo bellico impresso una notevole spinta alla crescita tecnologica e trasformò le maggiori fabbriche in grandi industrie a ciclo completo, la ripresa, nel dopoguerra, non fu facile. La riconversione verso la produzione civile venne pagata con un calo di occupazione fra gli operai, soprattutto quelli del settore siderurgico e metalmeccanico. Ma l'opposizione alle guerre e le lotte sindacali hanno rafforzato la solidarietà tra gli operai e le loro organizzazioni, che si spostarono sempre più verso sinistra, attirati dalla Rivoluzione Sovietica, preparandosi per il cosiddetto «biennio rosso», fra il 1919 e il 1920. Questa ventata di cambiamento investì tutta Italia, fra tensioni sociali e aneliti di rivoluzione. La lotta sindacale era sempre più politicizzata: gli operai chiedevano la giornata di otto ore e il controllo sulla produzione.

Ormai la comunità operaia di Sesto aveva acquisito una forte identità sindacale, era antifascista e compatta. Alla repressione e ai licenziamenti si affiancarono le prime azioni fasciste. Gli operai reagirono stringendosi intorno alle fabbriche e creando delle cellule che resistettero anche nella clandestinità. La guerra di Resistenza li vide in prima linea.

L'industria ha visto una crescita fino al 1930, ma poi una nuova crisi che durò fino al '35. Fu un alternarsi di licenziamenti, scioperi e proteste, in un crescendo di opposizione al regime. Alla nuova spinta che la seconda guerra mondiale diede alla produzione e alla modernizzazione dell'industria, rispose una maggiore organizzazione dei lavoratori, nacque una rete clandestina che durante la guerra di Spagna iniziò il boicottaggio delle armi, agì per l'espatrio di volontari, la raccolta di fondi, l'assistenza alle famiglie. Poi gli avvenimenti precipitarono. Durante la guerra non si fermarono gli scioperi e le proteste e Sesto pagò un alto prezzo in termini di arresti e deportazioni, oltre a quello dei bombardamenti. All'occupazione tedesca tutta la città era già mobilitata: non solo i partigiani combattenti, ma



l'insieme della popolazione coinvolta in una rete di appoggio, assistenza, propaganda, boicottaggio, che aveva il suo centro intorno alle fabbriche. La Medaglia d'Oro al Valor Militare fu conferita alla città intera.

L'entusiasmo per la ricostruzione e la ripresa economica che investì tutta Italia portò a Sesto nuove ondate immigratorie che trovarono lavoro nelle industrie. La cittadella industriale riprese l'attività a pieno ritmo: Falck, Marelli, Breda erano competitive a livello mondiale e a queste si aggiunsero nuove aziende di piccole e medie dimensioni.

Cresceva anche la città, in un modo disordinato che inglobava parte del vecchio e accostava edifici architettonicamente diversi tra loro, mangiando quasi tutto il verde rimasto. Fino agli anni '50, infatti, Sesto era ancora circondata da campi, ma in poco più di un decennio il profilo della città cambiò completamente. Le nuove case sorsero qua e là, in modo apparentemente disordinato.

La ristrutturazione della grande industria cominciò verso la fine degli anni '60 e per tutti gli anni '70 si assistette a un progressivo ridimensionamento. Furono anni di dure lotte sindacali e politiche che vedono ancora protagonisti gli operai di Sesto insieme a quelli delle aree industriali della periferia nord di Milano, in particolare della Pirelli Bicocca. I lavoratori delle industrie metalmeccaniche sostennero lunghi mesi di agitazioni per ottenere migliori condizioni di lavoro e contro i tagli all'occupazione.

Ma la crisi non ebbe uno sbocco per il settore siderurgico e metalmeccanico concentrato nelle grandi industrie, destinate a scomparire a favore di una produzione più flessibile, articolata in unità minori. E' una trasformazione che avviene a livello europeo e interessa i maggiori gruppi industriali. La crisi siderurgica del 1975 fu il colpo decisivo, che portò alla definitiva chiusura di alcuni impianti.

Negli anni 80 e 90 la crisi si acuì. Nel gennaio del 1996 la Falck chiude tutti gli impianti di Sesto e decide di abbandonare la siderurgia. Negli anni precedenti avevano già cessato le attività Breda e Marelli.

Il risultato per Sesto San Giovanni è che un quarto della città è divenuta un'area degradata con edifici industriali fatiscenti, causando un problema locale di significanti proporzioni. Tra i lasciti della storia industriale ci sono le grandi aree dismesse e molti problemi sociali e occupazionali.

La grande industria sestese, che dava lavoro a quasi 50.000 persone, ora ne occupa poco più di 1.000. Il disagio si concentra su alcune fasce: i giovani non sufficientemente qualificati, la manodopera femminile, quella maschile di mezza età, che non riesce più a reinserirsi nel mercato del lavoro. I dati complessivi sulla disoccupazione non raggiungono però valori allarmanti, perché contemporaneamente cresce il settore del terziario e si spostano a Sesto gli uffici direzionali di alcune aziende come ABB, Impregilo, Alitalia e numerose società di informatica. Nasce il nuovo centro direzionale fatto di moderni palazzi, concentrato soprattutto nella zona di Sesto Marelli, all'ingresso da Milano.

Nel momento in cui si è fermata la grande attività industriale che ha caratterizzato la vita della città per quasi un secolo, si propone la scommessa di una nuova trasformazione. Ma al di là dell'aspetto esteriore, quello che rimane, forte e tangibile, è un profondo radicamento ai valori democratici, una partecipazione politica diffusa, una sensibilità ai problemi sociali e ambientali che coinvolge anche i giovani.

Dopo la crescita selvaggia che ha invaso il centro di macchine e cemento, togliendo spazio al verde, si vede ora un tentativo di salvare quanto rimasto. La possibilità di dare un nuovo assetto alla città, integrando le sue diverse componenti, è data soprattutto dalla trasformazione delle aree industriali dismesse che oggi occupano un quarto del territorio (3 milioni di metri quadrati). Questa possibilità vede coinvolti tutti i soggetti: pubblica amministrazione, aziende private, cittadini, consapevoli che Sesto si trova all'avanguardia di un cambiamento.

Sebbene i problemi della città riflettessero quelli di un'area più estesa, e dovessero essere individuate soluzioni economiche comuni, la concentrazione di questi problemi nell'area di Sesto San Giovanni è particolarmente grave. Inoltre, la città è orgogliosa della propria storia economica e politica, e, pur facendo parte dell'economia di Milano e del suo hinterland, è ansiosa di mantenere la propria identità economica, piuttosto che accettare un ruolo dipendente di dormitorio suburbano della capitale regionale.

La sfida che si trova ad affrontare Sesto San Giovanni è quindi multi-dimensionale. La disoccupazione, sebbene solo marginalmente rispetto alla

media regionale, sta crescendo. Esiste anche la preoccupazione che la disoccupazione, il degrado urbano ed il declino ambientale possano, nell'immediato futuro, favorire problemi sociali legati alla criminalità e all'abuso di droghe.

Sesto San Giovanni sta attualmente affrontando delle cruciali scelte di sviluppo nella ridefinizione delle sue caratteristiche come risultato diretto della trasformazione industriale europea - se non mondiale - che ha fatto emergere nuovi bisogni sociali, ambientali ed organizzativi. L'industria pesante è stata letteralmente soppiantata da sistemi di produzione più flessibili e "leggeri", da prodotti più sofisticati, dal settore dei servizi, da unità più piccole e più leggere, da reti di imprese. Sebbene l'era del dominio delle grandi imprese e dei grandi impianti sia ormai superata, Sesto San Giovanni e la sua area sono state colpite dalla crisi industriale relativamente dopo aree simili in Germania, Francia o in Gran Bretagna. Era quindi naturale tenere presenti queste esperienze internazionali nell'affrontare la crisi ed il conseguente bisogno di riconvertire grosse aree industriali.

Il Distretto di Sesto San Giovanni è stato riconosciuto come area di crisi con la Legge n. 236/93, che regola gli interventi statali sulla disoccupazione e la rivitalizzazione delle attività economiche nelle aree in declino. Due strumenti, in particolare, sono stati definiti: le convenzioni (art. 1 l. 236/93) e i contratti d'area.

Ciononostante, i problemi dell'area di Sesto non sono semplicemente industriali, anche se la città è stata quasi totalmente identificata con l'industria nell'arco di questo secolo. Di fronte al nuovo millennio, l'identità stessa di Sesto viene testata così come la sua capacità di affrontare e risolvere i problemi sociali e culturali legati al cambiamento economico. Si avverte l'urgenza di trovare le inevitabilmente complesse soluzioni alla crisi e adottare una prospettiva di lungo termine nel combinare lezioni derivanti da esperienze internazionali con la specificità locale di Sesto e dell'area Milano Nord.

Questo è il motivo principale per cui le autorità locali hanno invitato l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico) a fare un *audit* di Sesto e a formulare delle proposte per nuovi interventi di

utilizzo del territorio, di sviluppo economico sostenibile, di partenariato e patto sociali, così come di miglioramento dell'ambiente urbano.

In sintesi, Sesto San Giovanni cercava risposta ad alcuni quesiti fondamentali:

1. quale politica di sviluppo economico perseguire per assicurare alla città il mantenimento della propria identità, piuttosto che diventare semplicemente un dormitorio sub-urbano della capitale;
2. che uso fare dell'enorme area ex-industriale e degli edifici industriali rimasti;
3. come finanziare e far fronte ai propri obblighi sociali verso i pensionati visto che la distribuzione per fasce di età della popolazione sta cambiando;
4. come creare nuove opportunità di lavoro per i residenti, ed in particolare per i giovani e per i colletti bianchi e blu di mezza età il cui livello culturale e le competenze sono bassi;
5. come definire i fabbisogni di formazione dei residenti e fornire le competenze necessarie ad affrontare le mutate condizioni del mercato del lavoro;
6. come fornire un collegamento migliore tra la domanda e i nuovi servizi in campo sociale e formativo da un lato, e tra settori privato e finanziario dall'altro;
7. come ricomprendere tutti questi fabbisogni nell'ambito di un ampio piano strutturale per la città - che affronti anche temi come la pianificazione del traffico, l'utilizzo del territorio, la previsione di spazi verdi e l'esigenza di incoraggiare un'economia mista, che includa l'industria, il commercio, l'ospitalità, i servizi pubblici - ed in un modo che migliori la qualità dell'ambiente fisico e, di conseguenza, la qualità della vita per i residenti e sostenga un'economia stabile e di successo.

### ***Intervento proposto e risultati attesi***

Attraverso il Programma di Sviluppo dell'Occupazione e dell'Economia Locale (LEED), l'OCSE sta da tempo sperimentando alcune metodologie di analisi dello sviluppo locale. Il Programma LEED applica a livello locale le tipiche impostazioni multidisciplinari e più moderne riguardanti temi socio-

economici che caratterizzano l'OCSE. A causa del fatto che l'OCSE è sempre impegnata nella definizione di politiche realizzabili e di risposte reali per i governi, viene data maggiore enfasi all'analisi dei problemi economici.

Di conseguenza, l'approccio LEED alla crisi di Sesto è di tipo multidisciplinare. Ma altri due aspetti dell'approccio devono essere enfatizzati: 1) la visione di lungo periodo e 2) il confronto internazionale, che rappresentano le basi di un'efficace strategia di ripresa.

Una considerevole esperienza ha consentito al Programma LEED di sviluppare una metodologia strutturata per l'analisi e lo studio di modelli di sviluppo locale. In tale attività, esso collabora strettamente con altre tre divisioni del Servizio Sviluppo Territoriale dell'OCSE, gli Affari Urbani, lo Sviluppo Rurale e le Politiche Regionali, soprattutto durante le fasi preliminari di ogni studio e nella redazione e pubblicazione dei rapporti. Tale collaborazione favorisce un reale approccio multidisciplinare, assicurando che tutti gli aspetti dello sviluppo locale vengano esaminati approfonditamente.

La metodologia per l'*audit* degli interventi di sviluppo territoriale messa a punto dal Programma LEED dell'OCSE prevede le seguenti fasi:

- 1) la prima fase comprende l'identificazione delle caratteristiche essenziali di un'economia locale. Viene predisposto un rapporto dettagliato, spesso da esperti locali, sul mercato del lavoro, sulla struttura economica e su ogni intervento programmato. Il Comune di Sesto ha affidato questo incarico ad un consulente italiano.
- 2) la seconda fase prevede la definizione dei principali elementi strategici da discutere. Vengono condotti studi approfonditi, di solito da consulenti indipendenti ed esperti. Vengono realizzate interviste con leader politici locali, imprese, sindacati, associazioni artigiane, e ogni altro ente rappresentativo interessato o rilevante. Nello studio su Sesto, questa attività è stata realizzata da Clas, una società di consulenza di Milano.
- 3) nella terza fase vengono valutate le politiche esistenti per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione locale. Quest'analisi è stata condotta da un gruppo di esperti internazionali, supportati da funzionari dell'OCSE, nel corso di una visita all'area interessata. Vengono organizzate

numerose visite e riunioni per assicurare il massimo contatto possibile con i rappresentanti di tutti i settori della comunità. A Sesto sono stati organizzati incontri con i rappresentanti di enti come l'Università Cattolica, il Comune, il Centro Studi PMI, la CGIL, la Provincia di Milano, la Regione Lombardia, Assolombarda, la Banca Cariplo, la CCIAA di Milano, scuole di formazione ed imprese (Falck, Campari, ABB, Firema).

- 4) immediatamente dopo la visita, ogni membro del gruppo di esperti redige un rapporto individuale; ed in seguito, un redattore (nel caso di Sesto l'economista inglese Graham Todd), affiancato dall'OCSE, utilizza i rapporti per predisporre un documento da esaminare nel corso di un seminario, nel quale altri commenti e suggerimenti appropriati possono essere aggiunti.
- 5) la fase finale riguarda la stesura del rapporto conclusivo, che viene inviato alle autorità locali per un commento prima di essere pubblicato dall'OCSE. Il rapporto viene anche presentato al Comitato Direttivo LEED e ad ogni altro comitato e gruppo di lavoro che ha contribuito. In questo caso, il rapporto finale è stato presentato al Comitato LEED ed al gruppo di lavoro sulle aree urbane in crisi nel novembre 1996.

Nella stesura del rapporto, dal momento che Sesto San Giovanni si trovava ad affrontare problemi simili a quelli che si sono manifestati nel corso degli ultimi 15-20 anni in tutta Europa, è stato di fondamentale importanza anche il confronto con altre esperienze internazionali.

Il declino, il ridimensionamento e la chiusura di industrie tradizionali è cominciato infatti alla fine degli anni '70. L'Inghilterra ha affrontato i primi maggiori problemi di questo tipo, con chiusure di larga scala nei settori dell'acciaio, del carbone e dell'industria navale. Molte di queste crisi avvennero in città nelle quali, come nel caso di Sesto, esisteva una scarsa imprenditoria ma che avevano una lunga tradizione di lavoro dipendente da grandi industrie.

L'educazione, le competenze e l'esperienza di questi lavoratori li rendeva mal equipaggiati per l'adattamento coatto a nuove forme di impiego, e conseguentemente presentavano gravi problemi di reinserimento e riqualificazione per raggiungere la ricostruzione industriale ed economica.

Sebbene si stiano ancora sviluppando modelli organizzativi, gli anni '80 hanno visto queste sfide produrre approcci generalizzati che richiamano alcuni dei suggerimenti e richieste presentati al gruppo di esperti a Sesto. Essi includono le seguenti convinzioni:

- mentre la promozione di investimenti diretti resta un'opzione valida, anche le risorse della città stessa offrono opportunità per ricostruire l'economia locale dall'interno;
- il ruolo delle industrie fordiste per la produzione di larga scala sta diminuendo in importanza, e le PMI offrono alternative interessanti per la ricostruzione del dinamismo delle economie locali;
- il futuro dell'impiego in Europa deriva più dal miglioramento della base di conoscenze e competenze della forza lavoro locale che dal processo di attrazione di investimenti esterni che perpetui la dipendenza, ormai in declino, da imprese integrate verticalmente;
- la comprensione, basata in parte sul successo e la tradizionale struttura economica di regioni come l'Emilia Romagna, del fatto che le PMI rappresentano un miglior cambiamento laddove esistono o possano essere promossi cluster di attività economiche simili, favorendo una cooperazione ed interdipendenza economica che è chiaramente antitetica all'esperienza del modello fordista;
- il miglior modo in cui questi nuovi approcci alla ristrutturazione industriale ed occupazionale possono essere perseguiti è attraverso la creazione di partenariati con tutti i soggetti interessati: il governo centrale, regionale e locale, il settore privato locale, i gruppi di interesse locale, le cooperative, i servizi sociali, gli interessi religiosi, ecc.; a partire da questo approccio basato sulla comunità locale, il network locale può identificare e guidare i servizi di supporto necessari alla riconversione industriale molto meglio di un approccio *top-down*;
- la flessibilità e l'assenza di prescrizione offrono una migliore combinazione di intervento di politica industriale a livello locale di ogni sforzo che miri o a ricreare le passate glorie industriali o a limitare rigidamente la natura ed il tipo di nuova attività economica che può essere sviluppata.

Tali generalizzazioni sono emerse in Europa nel corso di un lungo periodo di tempo. I singoli stati hanno messo a punto le proprie politiche e meccanismi istituzionali per raggiungere la ricostruzione, e, in tutti i paesi, l'esperienza ha dimostrato che non esiste una rapida e facile soluzione alle crisi urbane del tipo che sta affrontando Sesto. In alcuni casi, sono stati necessari circa dieci anni per ottenere reali progressi nel cambiamento dell'economia locale. Nella maggior parte dei casi, una combinazione di interventi e politiche si è dimostrata più efficace. L'attrazione di investimenti dall'esterno è stata combinata a programmi locali di sostegno alle PMI, investimenti in nuovi tipi di piccola impresa e programmi di riqualificazione. Tutti questi strumenti hanno giocato un ruolo importante e l'esperienza ha dimostrato che scarsi successi sono stati ottenuti laddove è stata adottata un'unica soluzione che spesso escludeva le alternative.

In alcuni casi isolati è stato possibile creare dal nulla nuovi e dinamici cluster industriali. La concentrazione di industrie elettroniche avanzate nella Scozia meridionale ne è un buon esempio. In molte città d'Europa, programmi sofisticati e relativamente a lungo termine sono stati introdotti sia per la formazione e qualificazione di giovani che trovano sempre più difficilmente lavoro, che per lavoratori adulti fuoriusciti dalla grande industria. A livello istituzionale, molte comunità in Francia, Inghilterra, Olanda e Belgio hanno creato agenzie di sviluppo locale, incaricate di molte responsabilità operative riguardanti la riconversione. In Inghilterra, agenzie potenti e centraliste come la prima Agenzia di Sviluppo Scozzese (SDA), sono state fondate per trattare i temi della riconversione economica regionale. Nel caso della SDA, è importante rilevare per Sesto che per molti anni la maggior parte del suo budget è stata spesa nel recupero di siti industriali dismessi e abbandonati, nella loro pulizia e nel raggiungimento di standard di sviluppo. A ciò è seguita la costruzione di nuove industrie ed edifici commerciali che hanno creato l'ambiente nel quale potessero affermarsi nuove forme di investimento privato.

Il confronto con l'esperienza di altri paesi sui parchi tematici è stata molto utile nella realizzazione del progetto Kenzo Tange.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> In particolare, è stato preso in considerazione il progetto del Parco Emscher (Germania). Si tratta di un programma strutturale nella zona industriale della Ruhr, comprendente 80 progetti di ristrutturazione, che coinvolgono le città di Duisburg, Gelsenkirchen, Bottrop,



***Storia dell'intervento (soggetti coinvolti, modalità di realizzazione, strumenti utilizzati, ecc.)***

La Falck è sempre stata al centro della vita di Sesto nel corso di questo secolo, contribuendo a determinare la crescita della popolazione, la diffusione di una sensibilità politica e sociale, l'innalzamento del benessere economico, ma anche il deterioramento delle condizioni ambientali. E anche oggi questa presenza è fondamentale nel determinare il futuro assetto cittadino. Il Gruppo è ancora attivo nel territorio con la società energetica Sondel, che fornisce vapore per il teleriscaldamento di Sesto, ed è coinvolto con l'Amministrazione cittadina nella definizione di un piano di riutilizzo delle aree dismesse che tenga conto di esigenze complesse.

Se è naturale che i protagonisti che a inizio secolo hanno determinato la svolta industriale partecipino oggi a una svolta altrettanto significativa, quello che è profondamente cambiato è lo scenario entro cui verranno prese le decisioni, che non può che vedere coinvolti tutti i soggetti interessati, pubblici e privati, in un'ottica non solo locale, ma europea.

Sembra che si chiuda un ciclo. Le aree che un tempo erano a verde, ai confini della città, e oggi ne rappresentano il cuore d'acciaio, torneranno ai cittadini come verde urbano. Ma un nuovo ciclo si apre. La città che per anni ha registrato alti tassi di inquinamento e malattie professionali potrebbe diventare un esempio di riqualificazione ambientale senza rinunciare alla sua vocazione produttiva.

La città di Sesto San Giovanni si trova ad affrontare l'occasione storica della trasformazione di aree così grandi e così centrali per costruire la sua identità

---

Essen e Bochum, 17 villaggi e 2 milioni di persone. Lo scopo è la rigenerazione e la ristrutturazione di un denso territorio sia a livello ambientale che urbano. Un ulteriore obiettivo è incoraggiare un'ampia partecipazione nella cultura e nell'arte industriale; l'occupazione e la formazione professionale. La struttura geografica del programma include lo sviluppo di percorsi verdi sia da nord a sud che da est ad ovest, con la ripianificazione ecologica del fiume Emscher attraverso la depurazione delle acque e l'istituzione di attività di svago. Gli 80 schemi innovativi hanno sistematicamente adottato una visione ecologica. E' stata istituita un'organizzazione di programmazione e supporto - il Bau-Aufstellung-Institute (IBA) - per gestire il progetto e fornire consulenza alle autorità locali. Gli 80 progetti includono attività economiche ecocompatibili all'interno del Parco Emscher, la ricostruzione o ricostituzione di aree urbane con azioni specifiche in aree costruite, il riutilizzo di edifici industriali, e l'istituzione di zone ad "elevato valore aggiunto" attraverso la promozione di attività turistiche. Inoltre, l'IBA collabora con la regione Nord-Pas de Calais in Francia nella definizione di elevati standard di qualità ambientale, nell'assicurare che il lavoro nei siti industriali dismessi rifletta il cambiamento di immagine voluto dalle autorità, così come l'adattabilità e la riciclabilità, e nell'incoraggiare lo sviluppo economico in nuovi settori compatibili con lo sviluppo sostenibile.

nel prossimo secolo: a partire da alcuni elementi che l'hanno caratterizzata per tutto il '900 (centralità del lavoro e della produzione, solidarietà, coesione sociale, partecipazione sociale e politica) ma con la significativa aggiunta di elementi innovativi (qualità degli spazi urbani, sostenibilità ambientale, uso delle nuove tecnologie).

Nella ricerca di soluzioni, la Regione Lombardia ed il Comune di Sesto San Giovanni si sono rivolti all'OCSE per un aiuto nella definizione di nuove politiche per l'uso del territorio, lo sviluppo economico sostenibile, il partenariato e la coesione sociale, ed il miglioramento dell'ambiente urbano. Su questa base, l'OCSE ha costituito un Gruppo di Esperti per valutare i problemi e formulare delle raccomandazioni. Il Gruppo di Esperti ha visitato Sesto San Giovanni nel marzo 1996 e sei settimane dopo si è tenuto a Milano un convegno internazionale. La missione è stata condotta e coordinata dal Programma di Sviluppo dell'Occupazione e dell'Economia Locale (LEED) dell'OCSE ed è stata inserita nell'ambito di un progetto sulle aree urbane in crisi, condotto con la Divisione Affari Urbani dell'OCSE.

Il documento presentato è costituito da due parti: una valutazione di Sesto San Giovanni condotta dal 18 al 22 marzo 1996, ed un rapporto sul convegno internazionale del 6 maggio 1996.

Del documento fanno parte due proposte centrali per il futuro sviluppo di Sesto San Giovanni. Una è il *master plan* della città che è stato formalmente adottato dal Consiglio comunale nel 1996 e che, essendo stato predisposto prima della chiusura della Falck, dovrà essere riesaminato e modificato. L'altra, conosciuta come progetto Kenzo Tange dal nome dell'architetto che lo ha predisposto, è stata presentata da Falck al Consiglio cittadino per il riutilizzo dei siti Concordia e Unione al centro della città. L'elemento centrale di questo piano, che propone vari usi del territorio, è un parco tematico.

Il Gruppo di esperti ha esaminato la proposta Kenzo Tange nell'ambito delle sue raccomandazioni al consiglio sulle opzioni per lo sviluppo di Sesto.

In aggiunta a queste due proposte formali, vari gruppi e singoli hanno dato al Gruppo di esperti le loro opinioni sui temi che essi ritenevano importanti per il futuro della città.

In ogni caso, il rapporto derivante dal lavoro di *audit* dell'OCSE non proponeva né una ricetta né un'unica risposta ai numerosi, sebbene risolvibili, problemi di Sesto, ma forniva un quadro di riferimento, alcune indicazioni di carattere generale, una lista di priorità, ed una metodologia secondo la quale ogni attore ha un suo ruolo.

La diagnosi centrale del Gruppo di esperti è che il problema di Sesto San Giovanni riguarda il futuro della città *in toto* come un'entità economica quasi indipendente; il tema del riutilizzo dei siti industriali, specialmente la fabbrica Falck, sebbene sia importante rispetto a soluzioni di lungo periodo, non è l'unica priorità. Ciononostante, esistendo già una proposta da parte di Falck - pur non essendoci uno studio appropriato a supporto - essa va esaminata.

E' importante assicurare alla città istituzioni competenti e processi di consultazione efficaci. Il Consiglio comunale risponde a queste esigenze ed ha l'autorità necessaria, riveste quindi un ruolo fondamentale che deve continuare a giocare. Tuttavia, è necessario che deleghi parte dei suoi poteri all'ASN. Questa in particolare dovrà controllare l'esecuzione delle decisioni. La divisione di responsabilità ridurrà l'eccesso di aspettative ed eviterà la loro conseguente disattesa da parte di chi ne è incaricato se la responsabilità risiedesse in pochi soggetti. Questi problemi rallenterebbero il processo di cambiamento. L'adesione è facilitata dalla partecipazione, per questo altri soggetti devono essere coinvolti, tra cui gli operai, i gruppi di interesse e, naturalmente, i cittadini. Il Gruppo di esperti ha ritenuto che non ci fosse stata una sufficiente consultazione di questi gruppi e per questo le raccomandazioni comprendono dei suggerimenti su come affrontare questo tema.

Soprattutto, è stata recepita l'idea dell'opportunità di definire un progetto centrale per la città al fine di focalizzare l'attenzione della popolazione sulla strategia di lungo periodo e per avere il supporto e l'interesse attivo dei residenti nella pianificazione del futuro della città.

Partendo da queste considerazioni generali, il Gruppo di esperti ha formulato le seguenti raccomandazioni per le azioni future:

- 1) il Consiglio comunale dovrebbe riconoscere che il progetto Kenzo Tange, essendo stato proposto da Falck, offre una possibile soluzione ai

problemi della città, ma non dovrebbe manifestare alcuna reazione formale al progetto fino a quando Falck non abbia predisposto e presentato uno studio di fattibilità completo che prenda in considerazione scenari alternativi e suggerimenti che siano ecocompatibili e innovativi, e tenga conto della storia e della cultura di Sesto.

2) Il Consiglio comunale dovrebbe immediatamente mettere in pratica le seguenti azioni:

- richiedere che Falck si faccia carico al più presto della pulizia delle aree dismesse come previsto dalla Legge 481/94;
- indire una gara aperta per la ridefinizione del progetto Kenzo Tange come sito multifunzionale da costruire attorno ad un più esteso centro culturale che serva l'intera area di Milano, richiedendo piani di fattibilità completi;
- avviare il processo di ricongiunzione delle zone occidentale e orientale di Sesto con uno spazio verde, attraverso l'acquisto ed il riutilizzo del triangolo di terreno all'estremità meridionale dell'area Falck;
- organizzare una serie di incontri pubblici sulla strategia di sviluppo desiderabile per la città, in modo che tutti i residenti esprimano la propria opinione;
- predisporre un piano strategico di sviluppo di lungo periodo che fissi i parametri di base per lo sviluppo della città; questo piano dovrebbe basarsi sull'esistente piano cittadino che dovrebbe essere rivisto come un documento dinamico, soggetto a continue modifiche e aggiustamenti, e non come un riferimento fisso e inalterabile.

3) **L'Agenzia di Sviluppo:** il Consiglio dovrebbe attribuire ampi poteri all'ASMN. Essa dovrebbe avere la possibilità di comprare, vendere o affittare terreni, prestare denaro, invitare la partecipazione finanziaria di altri soggetti interessati. Se necessario, un decreto o una norma dovrebbero essere definiti in Parlamento per estendere i poteri dell'Agenzia o per creare un ente con i necessari poteri esecutivi per la gestione della riconversione del territorio cittadino e delle risorse fisiche. L'ASNMI o il nuovo ente sarebbero utilizzati dal Consiglio comunale

come un'agenzia pubblica di sviluppo. Essa dovrebbe essere costituita in modo da auto-liquidarsi nel momento in cui abbia completato il suo compito che, ai fini del piano, potrebbe essere fissato per un periodo di 20 anni.

- 4) **Formazione:** il Consiglio dovrebbe prendere provvedimenti per definire e avviare nuovi corsi di formazione che si rivolgano specificamente ai fabbisogni di due gruppi all'interno della comunità di Sesto, i giovani disoccupati ed i lavoratori di mezza età fuoriusciti dall'industria e con limitate competenze.
- 5) **Provvedimenti ambientali:** il Consiglio dovrebbe immediatamente avviare il recupero della valle del Lambro e la creazione di un parco fluviale al confine orientale della città, con il supporto di fondi europei se necessario.
- 6) **Linee guida per la pianificazione:** nel pianificare la futura strategia per la città, il Consiglio dovrebbe farsi guidare dai seguenti principi:
  - Il compito della pianificazione va affrontato come un'opportunità per la città, per una sua rigenerazione che possa durare un altro secolo;
  - I siti industriali devono essere riqualificati progressivamente nel tempo mantenendo una certa flessibilità rispetto alla futura destinazione del territorio ed alle condizioni di mercato (un orizzonte temporale di 10 anni non sarebbe eccessivo);
  - Dovendo la città confrontarsi con problemi multi-dimensionali devono essere evitate le soluzioni che si propongano di rispondere a tutti i problemi;
  - La pianificazione dovrà privilegiare il settore delle PMI ed il raggiungimento di un'economia diversificata;
  - Il rafforzamento dell'imprenditoria è una necessità e va fatto attraverso l'assistenza alla nascita di nuove imprese;
  - L'individuazione di nuovi percorsi di formazione per lo sviluppo di competenze è essenziale per l'avvio del processo di riqualificazione del territorio.

### ***Risultati raggiunti***

Il rapporto dell'OCSE evidenziava alcune delle proposte che sono state adottate in seguito. Prima fra tutte, la creazione e lo sviluppo dell'Agenzia per lo Sviluppo dell'Area Milano Nord (ASNM), una società per azioni senza fini di lucro a capitale prevalentemente pubblico, un'istituzione che specificatamente mirava alla crescita del distretto, nata con l'intento di accompagnare il processo di trasformazione unendo competenze e risorse di enti pubblici e soggetti privati, a sottolineare un impegno e un interesse comuni.

L'ASNM decide di puntare sul settore produttivo che più sta crescendo e più crescerà, quello della Comunicazione, e nel 1998 iniziano i lavori. Già da anni sono presenti nella zona attività produttive legate all'editoria, all'informatica e alle produzioni cinetelevisive. E' stato quindi naturale pensare che le aree industriali dismesse di Sesto San Giovanni potessero diventare il punto d'incontro delle nuove realtà che ruotano intorno all'informazione, alla comunicazione, alla multimedialità: tutti settori in grande evoluzione.

La posizione strategica, la disponibilità di spazi a prezzi vantaggiosi, la creazione di nuove strutture e infrastrutture, la disponibilità di servizi unici come le reti ad alta velocità, unite all'esistente tessuto di attività produttive, commerciali e culturali sono l'ideale per creare un centro dove lavorare, incontrarsi e crescere sia più facile.

L'ASNM, oltre a gestire gli aspetti strutturali della Città della Comunicazione, opera a tutto campo per lo sviluppo dell'area fornendo servizi di formazione e consulenza alle aziende e gestendo i collegamenti con la Comunità Europea.

Fra i servizi già operanti promossi da ASNM rientrano il **BIC** (Business Innovation Center) **LA FUCINA** che supporta l'avvio di nuove attività imprenditoriali e il loro sviluppo e **BIC.Net** un progetto nato in collaborazione con IBM che ha l'obiettivo di migliorare la competitività delle piccole e medie imprese del Nord Milano sfruttando le opportunità del commercio elettronico.

Il Parco urbano diventerà un nuovo centro della città e dovrà entrare in rapporto con le nuove funzioni: residenza di qualità, spazi pubblici per la

socialità e la cultura, insediamenti produttivi compatibili, attività terziarie, direzionali, e anche ludiche, connesse soprattutto alle nuove tecnologiche della comunicazione e alla multimedialità.

Questi obiettivi si stanno già perseguendo con realizzazioni come Proxima, un centro di telelavoro e teleservizi avviato in una palazzina ex industriale, o come l'incubatore per imprese multimediali che sta per nascere nella palazzina ex mensa della Falck, sull'area Concordia Sud. Insomma, nel futuro della città di Sesto ci sarà spazio per l'innovazione, per l'ambiente, per un'alta qualità della vita sociale, ma anche per il passato: gli interventi nelle aree dismesse infatti prevedono la conservazione degli edifici più significativi, che saranno le tappe di un museo all'aperto dedicato alla "Città delle fabbriche".

Il Parco Urbano sarà il centro attorno cui ruoteranno le nuove funzioni produttive, le aree destinate alla ricerca e quelle a uso residenziale; potrà quindi connettere fra loro parti della città che oggi risultano separate, recuperare e valorizzare i luoghi di interesse come archeologia industriale e collegarsi con gli altri sistemi di parchi esistenti.<sup>5</sup>

Il Parco diventa l'elemento che modifica il rapporto tra la città e il suo territorio e integra al suo interno le funzioni urbane - produttive, ricreative, culturali, di servizio - in un nuovo equilibrio tra sviluppo e qualità della vita. La scommessa è quella di un nuovo insediamento produttivo al passo con i tempi, in una logica di sviluppo sostenibile che valorizzi le risorse umane e miri a una riqualificazione ambientale con la creazione di spazi a verde che avranno il loro centro nel Parco Urbano. Fra le attività produttive si punterà soprattutto su quelle ad alto valore tecnologico, senza trascurare la tradizione artigianale e manifatturiera della zona.

---

<sup>5</sup> L'esigenza di una nuova concezione del verde urbano nasce da altre esperienze nazionali ed europee, dato che le dismissioni dell'industria pesante sono un fenomeno diffuso che impone una riflessione sugli sviluppi futuri.

Sulle aree Falck o sulle loro immediate adiacenze sono già stati attivati diversi progetti di trasformazione. Alcuni di questi sono destinati a rimanere a livello di ipotesi suggestiva (è il caso del piano commissionato dalla Falck all'architetto giapponese Kenzo Tange), mentre altri sono già in fase di attuazione.

Sono già state avviate la trasformazione dell'area Vulcano, non più proprietà Falck, la realizzazione di insediamenti produttivi e terziari sull'area Concordia Sud e l'insediamento residenziale sull'area ex-Fola.

Altri importanti progetti riguardano le aree verdi della città di Sesto: il Piano triennale, redatto dall'architetto Andreas Kipar, indica le linee guida di sviluppo del verde urbano; mentre nelle aree adiacenti il fiume Lambro sorgerà un Parco intercomunale, in accordo con i Comuni di Cologno Monzese, Brugherio e la Provincia di Milano.

Commissionato dalla Falck all'architetto giapponese Kenzo Tange, il progetto ha come obiettivo quello di integrare nel tessuto urbano le aree dismesse tramite la creazione di un sistema di parchi che ha al suo centro il Parco Urbano, dall'estremità Nord fino a Sud dell'area Concordia, e il Parco a Tema, dal confine Est a quello Ovest dell'area Unione. Il Parco Urbano funge da asse portante che attraversa la città e ne connette i vari quartieri tramite zone a verde attrezzate (il Parco della Cultura, il Parco Centrale, il Parco della Salute, il Parco dello Sport, il Parco della Comunità e il Parco della Famiglia). Ai lati sono previste funzioni di carattere misto: una zona a carattere principalmente residenziale e una destinata ad attività produttive e terziarie.

Il Parco a Tema è un'area attrezzata, dedicata prevalentemente alla musica e alla comunicazione, che favorirà la trasformazione della città in un polo di attrazione culturale e tecnologicamente avanzato.

Nelle aree industriali di Sesto sta crescendo un nuovo polo produttivo e culturale dedicato alle nuove tecnologie: l'acciaio lascia il posto ai bit e nasce la **Città della Comunicazione**, il nuovo polo di sviluppo produttivo e culturale del Nord Milano.

Nella Città della Comunicazione è prevista la nascita del Primo Distretto Multimediale italiano, una formula già sperimentata con successo in Europa



e negli Stati Uniti, mentre è già ultimato l'Incubatore Multimediale per facilitare specialmente i giovani nell'avvio di nuove attività.

Sono inoltre previste aree espositive, un teatro multimediale e una multisala cinematografica che attireranno nuove culture e manifestazioni artistiche che non hanno al momento sedi adeguate.

La **Città della Comunicazione** sarà quindi anche un nuovo grande polo di attrazione per i cittadini di Milano e del suo hinterland e una nuova realtà europea per il confronto sui nuovi media.

Nella Città della Comunicazione e nei suoi immediati dintorni sono presenti importanti aziende legate alle nuove tecnologie. Ricordiamo fra le maggiori **Oracle**, **Epson**, **Lucent Technologies** a Sesto San Giovanni, **Digital** appena oltre il confine con Milano, **Sony** e il **Gruppo Editoriale Jackson** a Cinisello Balsamo, **Apple**, **Fininvest** e **SIAE Microelettronica** a Cologno Monzese, **Elettronica Industriale** a Lissone. Molte altre aziende si stanno trasferendo o stanno valutando di farlo. Fra queste ultime anche la RAI, la cui sede di Corso Sempione è ormai inadeguata.

La Città della Comunicazione nasce quindi già ricca di presenze qualificate e la crescita delle nuove tecnologie attirerà sempre più le piccole e medie aziende dell'indotto e nuove realtà autonome.

Sebbene le nuove tecnologie consentano di lavorare ovunque e con chiunque anche lontano, stare nello stesso quartiere o nello stesso palazzo con chi fa lavori simili o complementari è un indiscutibile vantaggio.

E' sempre stato così, ma nel settore della multimedialità è ancora più vero, specialmente per le aziende piccole e medie e per i singoli professionisti che contribuiscono a dar vita al quel mondo che chiamiamo multimedialità.<sup>6</sup>

Il progetto di ASNM va nella stessa direzione: **costruire il Primo Distretto Multimediale italiano** con un suo edificio di nuova concezione dotato di tutte quelle infrastrutture che per la singola azienda sarebbero un costo eccessivo (collegamenti Internet ad alta velocità, Intranet del distretto, servizi comuni, spazi espositivi comuni). Del Distretto Multimediale faranno parte anche la multisala cinematografica e un teatro attrezzato per performance multimediali. Chi farà parte del distretto avrà inoltre più facile

---

<sup>6</sup> Ci sono vari esempi di distretti multimediali che hanno generato uno sviluppo superiore a qualsiasi previsione, per esempio il **Distretto Multimediale di Amburgo** e la **Silicon Alley di New York** entrambi nati dalla riconversione di aree metropolitane dismesse.

accesso all'aggiornamento e all'informazione sulle novità del settore e potrà accedere a servizi commerciali e finanziari messi a punto dal distretto stesso.

Il progetto prevede anche la creazione di un incubatore Multimediale.<sup>7</sup> L'Incubatore Falk di Sesto, che è attivo dal settembre 1999, è attrezzato per rispondere alle esigenze tecnologiche di chi opera nel settore della multimedialità. E' dotato infatti di reti trasmissive ad alta velocità, di un sistema di segreteria unificato e di spazi comuni con sistema per videoconferenza e proiezione. Fornisce inoltre consulenza in campo commerciale e amministrativo e offre la possibilità di adeguare i locali alle singole esigenze.

L'incubatore fa parte del Distretto Multimediale di cui è la naturale estensione. Potrà quindi usufruire di tutti i suoi servizi, ma soprattutto permetterà alle aziende nascenti di essere a contatto con un tessuto produttivo d'avanguardia e avere a disposizione un accesso privilegiato alle informazioni e alla formazione.

La Città della Comunicazione e in particolare il Distretto Multimediale offrono una serie di servizi per lo sviluppo delle attività legate ai New Media.

- **Servizi tecnologici** (Edifici cablati su linea ADSL, Intranet del Distretto, Rete locale, Collegamento satellitare, Osservatorio su novità tecnologiche)
- **Servizi commerciali** (Negozi, Show room, Consulenza marketing, Consulenza legale e amministrativa)
- **Servizi finanziari** (Prestiti agevolati, Mutui a lungo termine e leasing immobiliare, Consulenza per la ricerca fondi, Assistenza per la ricerca di finanziamenti CE)
- **Servizi culturali** (Vetrina delle ricerche e dei lavori, Teatro multimediale, Multisala cinematografica (9 sale che possono ospitare convegni ed eventi), Aree incontri e convegni)

---

<sup>7</sup> Gli "incubator" sono un'esperienza ampiamente collaudata per aiutare l'avvio di attività imprenditoriali soprattutto dei giovani.

Si tratta di luoghi con affitti a prezzi convenzionati, dove una serie di servizi sono forniti o sono in comune evitando quindi a chi inizia quegli investimenti che spesso frenano la nascita e lo sviluppo di un'attività.

- **Servizi di formazione e avviamento** (Spazi per la formazione, Incubatore multimediale, Organizzazione di corsi di formazione, Reperimento e trasferimento "informazioni pregiate")

### ***Conclusioni***

Il rapporto dell'OCSE ha il merito di fornire un punto di vista obiettivo, influente ed indipendente su una realtà che è profondamente sentita a livello locale. Esso ha contribuito positivamente a sbloccare una situazione che, in parte a causa della fragilità dello scenario nazionale, era diventata statica. In particolare il rapporto ha incoraggiato il dialogo tra tutti gli attori economici, politici e sociali nell'area, ed ha contribuito fortemente alla costituzione di una struttura istituzionale che si adatta meglio ai bisogni strategici della città.

In tale ottica era fondamentale, a livello locale, avere un'istituzione come l'ASMN – la cui struttura rappresenta un concetto relativamente nuovo nel contesto italiano – con poteri e responsabilità ed in grado di essere la forza trainante nel processo di sviluppo locale. Essa rappresenta una garanzia di azione coerente e di consenso, ed ha il compito di combinare il confronto e le risultanti discussioni con la capacità di agire e di intervenire di tutti gli attori pubblici e privati (i comuni di Sesto, Cinisello, Bresso, Cologno, la Provincia, la Regione, imprese private, istituzioni finanziarie, parti sociali).

## *Caso n. 2*

### *Il Modello Stoà: il Progetto Pilota per Quattro Circoscrizioni del Comune di Napoli<sup>8</sup>*

#### *Contesto iniziale e presentazione del problema*

Nella dialettica globale-locale la complessità crescente dei sistemi enfatizza l'importanza dell'azione locale<sup>9</sup>. L'accentuazione del modello federalista comporterà un crescente ruolo, nell'ambito della formazione politica e amministrativa, dell'esperienza svolta in periferia. I comuni, le circoscrizioni sono stati e sempre più saranno laboratori di progettualità in cui poter mettere in pratica modelli di rete che consentano trasferimenti dell'innovazione sviluppata a livello locale (periferia - centro, e periferia - periferia).

La centralità del tema dello sviluppo locale comporta che si ragioni sempre di più in termini di responsabilità sui risultati e competenza. Inoltre, desideriamo focalizzare l'attenzione su un tema ampiamente dibattuto all'interno del processo di riforma della PA. Tutti si dimostrano d'accordo con l'affermazione che l'amministrazione pubblica sia un servizio reso al cittadino e allo Stato, da ciò discende immediatamente la conseguenza dell'adozione di un modello aziendalistico al management della PA e al political management. L'adozione del modello "aziendalistico" genera una domanda per il trasferimento al settore pubblico di cultura manageriale, che normalmente nasce nelle imprese e che le Business School sistematizzano e diffondono. Una cultura dell'efficienza, della qualità, della responsabilità sui risultati, della gestione delle risorse umane, strumentali, tecnologiche e finanziarie.

La proposta del gruppo di lavoro Stoà per un progetto pilota nel campo del governo locale, pur partendo da un solido know how sviluppato nelle

---

<sup>8</sup> L'elaborazione del presente caso è il risultato dell'attività di valutazione dell'esperienza Progetto Quattro Circoscrizioni realizzata dalla dott. Anna Pireddu (responsabile del progetto) e dott. Ilaria Sorrentino (assistente).

<sup>9</sup> La globalizzazione esercita sulle città e sui territori un profondo processo di disarticolazione, spaziale, sociale e territoriale. Questo perché gli assi dominanti della globalizzazione tendono ad integrare gli spazi territoriali dove quegli assi si concentrano e emarginare dove queste dimensioni di assi portanti non sono presenti. La competitività si un territorio si gioca su tre aspetti essenziali: il [grado di connettività](#) del territorio con l'economia internazionale; il [grado di innovazione](#) con il quale questo territorio si presenta in termini competitivi; il [grado di flessibilità istituzionale](#)

imprese, e pur mirando all'obiettivo dell'efficienza manageriale, pone il problema del management della cosa pubblica in termini completamente nuovi: quelli dell'integrazione territoriale. In tale ottica la Pubblica Amministrazione assume, su scala territoriale, il ruolo di integratore di sistema e di attivatore di sviluppo.

Superando un approccio formativo "aziendalistico" riduttivamente ricondotto al modello fornitore - cliente, devono essere individuati gli stakeholders allargati dei servizi resi dalla Pubblica Amministrazione.

L'ottica adottata riconosce, tra l'altro, all'utente-cittadino il ruolo di parte attiva del sistema di erogazione dei servizi e, di conseguenza alla P.A. il ruolo di guida, orientamento e "formazione permanente" dell'utente (Comunicazione Pubblica).

Le quattro aree territoriali sulle quali attivare la sperimentazione sono state selezionate sulla base di un'attività di analisi iniziata in fase di definizione dell'intervento e proseguita nella fase di realizzazione. Tale analisi è stata di supporto alla redazione delle proposte progettuali per le quattro circoscrizioni ed è presentata a corredo di ognuna di esse. Si riporta una sintesi di tale analisi.

## **Circoscrizione di Bagnoli**

### **Bagnoli il cantiere della cultura**

Pensare ad un progetto tale da poter indurre la promozione di microimprese nelle vocazioni e peculiarità territoriali per un quartiere come Bagnoli, non è stato semplice, all'inizio del corso promosso da Stoà e dall'Assessorato all'Innovazione e all'Impresa del Comune di Napoli.

Bagnoli è il quartiere in cui è localizzata l'area di dismissione industriale più vasta d'Europa, un quartiere smarrito, alla ricerca della sua identità.

Centro operaio per eccellenza, il quartiere è stato il luogo fisico e simbolico in cui la cultura del lavoro e della solidarietà caratterizzavano il modello di organizzazione sociale e del territorio. La fabbrica scandiva i ritmi della vita, ed in funzione di essa si sviluppavano le infrastrutture, i servizi, i centri di aggregazione e i luoghi della democrazia.

Vi era una sorta di autosufficienza che se da un lato ha consentito lo sviluppo di un tessuto economico e un "blocco" sociale molto coeso, che

sicuramente non ha eguali nell'intera città di Napoli, dall'altro ha sacrificato lo sviluppo di risorse territoriali importanti: dal termalismo della Conca di Agnano al turismo legato al mare e alla cultura.

A distanza di alcuni anni dalla chiusura della fabbrica, la consapevolezza di legare la creazione di nuovi posti di lavoro, partendo dal risanamento ambientale, dallo sviluppo del territorio, delle attività legate alla cultura e alla ricerca è divenuta ormai una certezza.

Questa è la sfida per noi, per l'amministrazione comunale, per il Mezzogiorno intero. Tutto ciò richiede però tempi lunghi, capacità di governo e considerevoli investimenti. Provare a rinnovare, a ricostruire l'identità perduta, a trasferire la cultura operaia, cultura della socialità e dell'aggregazione, ad un nuovo modo di concepire la trasformazione sociale, è l'obiettivo che ci siamo prefissi anche con questo progetto.

Ma si può cominciare a pensare a qualcosa da subito? Ci siamo chiesti quale fosse il soggetto più debole in questa fase. Abbiamo individuato i giovani.

Esiste a Bagnoli un'alta concentrazione di giovani, che non praticano la vita del quartiere, ma parteciperanno al Forum i giovani che con il "cantiere della cultura" abbiamo coinvolto e stimolato alla partecipazione. Laddove si era resa più evidente la frattura generazionale, la frammentazione sociale abbiamo scelto per sviluppare il nostro progetto proprio di partire da questa criticità. Intendiamo costruire spazi di aggregazione, di socialità, di creatività: candidare il nostro quartiere come luogo di produzione culturale.

Puntiamo ad utilizzare un sito di archeologia industriale, come luogo di ricostruzione della memoria da cui partire, in cui si creino nuovi linguaggi, nuove mediazioni culturali, e in cui si attivino circuiti di produzione culturale giovanile. La volontà di concretizzare questo progetto sta cominciando a diffondersi nel quartiere, lo abbiamo constatato nel workshop realizzato per pubblicizzarlo. Se la rete che stiamo costruendo sarà opportunamente supportata dagli attori locali e dalle istituzioni, saranno sicuramente numerose le microimprese giovanili e femminili che nasceranno. Se la partecipazione dei cittadini, la socialità, la possibilità di contribuire allo sviluppo del proprio territorio saranno salvaguardati, il rischio della "desertificazione" sarà tenuto lontano

## **Circoscrizione di Chiaiano**

### **Microimpresa ed indotto economico del Parco delle colline napoletane**

Nei processi di programmazione, assetto e gestione del territorio comunale, il quartiere Chiaiano ha avuto, per motivi legati principalmente alla posizione geografica periferica e ad una struttura socioeconomica assai modesta, un ruolo del tutto marginale.

Oggi la realtà metropolitana di Napoli, vede l'area nord ed in modo particolare il territorio di Chiaiano, assumere una nuova centralità che rende necessari interventi tesi a fronteggiare il divario sempre crescente tra "città storica" e "città reale". Questa nuova centralità investe anche la realtà socioeconomica poiché, nell'ambito di un'economia più generale del territorio metropolitano, quest'area si trova ad assumere un ruolo primario per le sue immense potenzialità ambientali, fondamentali sia per il riequilibrio degli standard urbanistici dell'intera città che per un serio rilancio economico-occupazionale dell'area nord, in sintonia con quanto sostenuto nella proposta di variante al PRG per l'area nord occidentale.

Dal punto di vista sociale, la trasformazione da economia agricola ad residenziale, ed il grande sviluppo edilizio incontrollato degli anni ottanta hanno comportato, da un lato la quasi definitiva scomparsa dell'identità agricola del quartiere e dall'altro il trasferimento dalle campagne e dalle zone centrali della città di nuovi nuclei familiari attratti da un'offerta abitativa economicamente accessibile. Ciò ha generato gli attuali quartieri dormitorio dove la perdita d'identità e la mancanza di strutture e luoghi per la partecipazione ha portato alla proliferazione di fenomeni di devianza, con il conseguente radicamento della micro e macro delinquenza che finisce per controllare indisturbata un territorio sempre meno vissuto, conosciuto e sentito proprio dalla collettività che vi risiede. Per il superamento di questa condizione occorre recuperare un'identità urbana, un *genius loci*, legata al rilancio della selva di Chiaiano e dell'intera collina dei Camaldoli, individuabile in una funzione turistico – ricettiva dell'area, incidendo rapidamente sullo squilibrio di infrastrutture e servizi e stimolando la partecipazione della collettività alla gestione diretta del proprio territorio, attraverso un reale decentramento amministrativo inteso come strumento di crescita e responsabilizzazione collettiva.



Per una città come Napoli che ambisce a recuperare un ruolo di moderna capitale europea ma che presenta ancora caratteristiche infrastrutturali e amministrative non adeguate occorre procedere rapidamente e prioritariamente su questi temi e profondere tutte le energie possibili per il superamento delle contraddizioni tra "città storica" e "città reale" avendo come obiettivo la realizzazione della "città diffusa", di una città cioè tale in ogni suo punto centrale o periferico che esso sia. Il territorio della Circonscrizione Chiaiano, secondo per estensione territoriale della città di Napoli, coincide perfettamente con i confini dell'antico comune autonomo di "Chiaiano ed uniti" annesso alla città nel 1926. Il toponimo dell'antico comune sintetizza immediatamente la caratteristica principale dell'attuale quartiere che appare composto da vari centri quali Chiaiano, Santa Croce e Nazareth (Camaldoli) e da una serie di piccolissimi borghi. Questi abitati si estendono lungo l'intero versante nord della collina dei Camaldoli in uno scenario naturale d'elevato valore paesistico – ambientale: l'intera collina è, infatti, vincolata dalla legge n.1497/1939 e dalla Legge Galasso n. 431/1985. Le specificità del quartiere sono rappresentate dalla policentricità dell'abitato e dall'immenso patrimonio naturale, scampato miracolosamente alla crescita senza regole che ha caratterizzato lo sviluppo delle aree esterne alla città. Il dilagare del fenomeno dell'abusivismo edilizio, trova una situazione infrastrutturale ancora di tipo seicentesco che tuttora caratterizza gran parte del quartiere e che è alla base di un certo isolamento rispetto al resto della città. E' mancato un qualsiasi intervento pubblico mirante a riequilibrare le strutture collettive, l'assetto viario ed i luoghi e gli spazi sociali, causando l'attuale condizione di quartiere dormitorio.

Il territorio che si sviluppa alle spalle delle colline napoletane rappresenta oggi una parte consistente di quella "città reale" non più relegabile nelle condizioni di abbandono, poiché essa incide in maniera considerevole sulle condizioni generali dell'intera città. Lo strumento della variante di salvaguardia, e le ipotesi della variante per l'arca nordoccidentale, va fortemente perseguito sia con investimenti concreti ed immediati sia attraverso una nuova organizzazione amministrativa, per esempio la creazione di servizi comunali specifici.

In un tale contesto Chiaiano avanza la sua candidatura a territorio sul quale sperimentare un intervento di ampio respiro, avviando un processo di recupero dell'intera area nord per il quale l'enorme area verde della Selva di Chiaiano (circa 300 ha) e del parco dei Camaldoli (circa 140 ha) potrebbero divenire il principale luogo per il tempo libero dell'intera area metropolitana, assecondando le vocazioni territoriali e innescando un processo di rilancio economico-occupazionale di tutto il territorio in questione.

Quest'intervento, andrebbe integrato con altri miranti al recupero di una diffusa qualità urbana e coesione sociale, ad una migliore vivibilità per le donne e per gli uomini. Il progetto della rivalutazione dell'immenso patrimonio naturalistico, costituito dalla selva di Chiaiano, attraverso l'istituzione del Parco delle colline napoletane, rappresenta il principale strumento per il rilancio di tutto il territorio a nord di Napoli, soprattutto in termini economico-occupazionali. L'idea è quella di rivalutare quest'area attraverso la promozione di attività ecocompatibili, la riqualificazione del parco urbano dei Camaldoli ed il collegamento del parco dei Camaldoli alla Selva di Chiaiano, realizzando in tal modo un continuo verde che dovrà restituire l'identità e l'antica dignità all'intera zona collinare e creare occasione di sviluppo per l'intera città.

Fondamentale risulta, pertanto, l'impegno dell'amministrazione per un progetto che potrebbe essere cofinanziato dall'U.E. per la formazione del Parco delle colline napoletane e per il recupero complessivo della collina dei Camaldoli, con elemento centrale il territorio della Selva, delle cave di Chiaiano e del parco urbano dei Camaldoli, in cui dar vita ad una serie di attività economiche ecocompatibili fondamentali per una corretta gestione del territorio e per il rilancio economico-occupazionale dell'area in questione: stimolo, sostegno e assistenza ai progetti di giovani e donne del quartiere per la creazione di microimprese legate alle vocazioni territoriali.

L'obiettivo del Progetto Pilota è stato quello di studiare le potenzialità locali ai fini della creazione di microimpresa e di sviluppo locale, perseguendo l'integrazione del punto di vista di genere in tutte le attività e l'orientamento alle pari opportunità. Il quartiere Chiaiano ha avuto la possibilità di preparare e perfezionare il suo progetto per la creazione del Parco che rappresenta e sintetizza lo sforzo e l'iniziativa di programmazione politico-

amministrativa dell'intero Consiglio di Quartiere e dell'Amministrazione Comunale che ne ha fatto punto qualificante del nuovo Piano Regolatore Generale. Un progetto coraggioso e di ampio respiro, caratteristiche necessarie per una reale inversione di tendenza nella politica di gestione territoriale della nostra città fino a pochi anni fa appiattita nella rincorsa alle continue emergenze ed oggi capace di programmare seriamente il proprio sviluppo.

## **Circoscrizione di Ponticelli**

### **Ponticelli in movimento**

Il progetto Ponticelli in movimento è stato pensato partendo da un'attenta analisi del territorio. La trasformazione urbanistica operata con gli interventi post terremoto realizzati con la legge 219/81, se da un lato ha sconvolto l'identità del territorio e una sua vocazione agricola, dall'altro ha però dotato il quartiere di molte strutture culturali, sportive e del tempo libero che opportunamente utilizzate possono rappresentare un punto di forza per la creazione di nuove attività.

Lo Sportello informasport vuol essere appunto uno strumento a disposizione del cittadino, il volano di un progetto che tende alla promozione di microimprese e all'affermazione delle pari opportunità per giovani e donne in un territorio che si identifica e si riconosce in Cittadella dello sport e del tempo libero.

L'iniziativa vincente è rappresentata dal fatto che per realizzare una struttura amministrativa sul territorio, moderna e attenta alle esigenze della gente, non si può prescindere dall'ammodernamento della macchina comunale.

Ammodernamento che non può essere solo tecnico ma anche soprattutto culturale.

Pertanto, ben vengano queste iniziative che coinvolgono il personale amministrativo chiedendo ad esso di diventare attore di processi di sviluppo e di cambiamento del territorio. Una maggiore responsabilizzazione e consapevolezza del personale politico, un maggiore protagonismo e coinvolgimento del personale amministrativo rappresentano una giusta ricetta per la realizzazione di una struttura periferica moderna ed efficiente al servizio del cittadino.

### ***Intervento proposto (modello di intervento) e risultati attesi***

Il progetto Stoà per Quattro Circoscrizioni del Comune di Napoli ha avuto l'obiettivo di realizzare attività di formazione congruenti con l'approccio sistemico sopra definito.

I destinatari dell'attività sono stati amministratori pubblici e politici dell'amministrazione locale.

I fabbisogni formativi sono stati individuati, in un confronto con gli amministratori, dall'analisi delle strategie evolutive dell'ente coinvolto.

Secondo lo schema su tre assi cartesiani sviluppato da Abell, sono state prese in esame le tre variabili rispetto alle quali si dispiegano le strategie di sviluppo delle Pubbliche Amministrazioni:

- servizi,
- mercati,
- tecnologie.

Infatti, il cambiamento in corso non riguarda solamente gli aspetti normativi, organizzativi e amministrativi ma anche il numero e la tipologia di servizi offerti, i pubblici di riferimento e i criteri di segmentazione (nuove fasce di utenza, il sistema delle imprese), le tecnologie utilizzate, con particolare riguardo a quelle dell'informazione e della comunicazione.

Il punto di partenza della progettazione è stato dunque quello dell'analisi strategica.

In base alle considerazioni fatte la progettazione è partita da alcune premesse:

- Crescente coinvolgimento degli "attori locali" per le nuove dinamiche e i nuovi strumenti di promozione dello sviluppo.
- Sviluppo del territorio, caratterizzato da un insieme di progetti che si rafforzano e si integrano reciprocamente, tendendo ad una dimensione di "concertazione" tra gli attori locali.
- Mobilitazione di una cultura amministrativa e politica di accompagnamento e governo delle dinamiche territoriali, attraverso il contributo attivo dei diversi soggetti per il rafforzamento di "network" territoriali.
- Focalizzazione sulla gestione per obiettivi.

- Enfasi sul miglioramento dei processi per l'aumento dell'efficienza e della soddisfazione dei diversi segmenti di utenza.

Il progetto ha cercato di raggiungere l'obiettivo (o misurare la difficoltà a ottenerlo) di favorire all'interno della Pubblica Amministrazione l'abbandono di una logica autoreferenziale, che identifica i cittadini come "destinatari" delle politiche pubbliche, a favore di una nuova "cultura amministrativa", in base alla quale i cittadini sono "portatori di bisogni sociali", dalla cui conoscenza bisogna partire per poter meglio definire i profili quantitativi e qualitativi della risposta in termini di servizi offerti alla comunità locale.

In questa prospettiva, le abilità richieste a quadri e dirigenti della Pubblica Amministrazione per utilizzare al meglio i nuovi strumenti normativi diventano oggetto di un'azione formativa ad ampio spettro che accompagni il passaggio da una cultura "per procedure" ad una cultura "per obiettivi".

Il progetto ha cercato di unire l'azione formativa in senso stretto a un'azione di sensibilizzazione e consulenza verso le autorità pubbliche locali, con l'intento di riuscire ad incidere nel contesto socio-economico di riferimento, stimolando e incoraggiando azioni-pilota che aiutino ad individuare le migliori strategie per il miglioramento del sistema dei servizi e la creazione di occupazione e ricchezza.

Il Progetto pilota quattro circoscrizioni è il momento finale di una riflessione iniziata molti mesi prima sul tema dello sviluppo sociale urbano e sull'assenza di orientamento al genere delle politiche di sviluppo implementate nonché sul rinnovato ruolo delle amministrazioni comunali che ha coinvolto un gruppo di donne operanti sia all'interno delle Istituzioni (assessorato all'innovazione e all'impresa del Comune di Napoli, il Dipartimento per le Pari Opportunità) sia all'interno di una scuola di Management (Stoà).

La riforma della pubblica amministrazione, i processi di cambiamento che investono l'economia e la società, sono processi che impongono la ridefinizione del ruolo (e degli interventi) che i soggetti, pubblici e privati, rivestono all'interno di un sistema locale, in particolare quando si affronta il tema dello sviluppo. Parallelamente, si ritiene necessaria la creazione di strumenti per realizzare interventi di sviluppo orientati al genere.

Per questa ragione il progetto è stato pensato come un laboratorio dove identificare, proporre e sperimentare politiche orientate al genere per un nuovo sviluppo economico e sociale sostenibile nei territori, per favorire una più ampia apertura di orizzonti della tematica delle pari opportunità, identificare e sperimentare strumenti e metodi da diffondere.

La prima attività che il gruppo di progettazione ha realizzato è stata quella di individuare i processi rilevanti che avrebbero definito i "confini" dell'iniziativa:

- la riforma della Pubblica Amministrazione, innanzitutto;
- lo sviluppo locale e la centralità dell'orientamento al genere;
- lo sviluppo delle risorse umane ed il ruolo della formazione.

Durante la fase di progettazione dell'iniziativa, sono emersi come strategici alcuni temi relativi a questi processi.

Riguardo alla riforma della PA, appariva evidente come il sistema amministrativo italiano fosse stato sottoposto ad una forte spinta di innovazione provocata da tre fattori solitamente analizzati per il loro impulso sulle imprese e l'economia:

a) la globalizzazione, in quanto la sfida della competizione non riguarda solamente il mondo della old-new economy ma anche (e per alcuni soprattutto) i sistemi istituzionali e amministrativi, essendo oramai consolidato il concetto secondo il quale la competitività di un paese è funzione anche del suo sistema amministrativo. La creazione e il mantenimento dei vantaggi competitivi dipende, in buona parte, dalla capacità del sistema della Pubblica Amministrazione di garantire agli operatori economici risposte rapide, efficaci, fornire servizi di qualità, garantire sicurezza ai cittadini, adeguare il capitale infrastrutturale nei territori, supportare i processi di sviluppo economico.

b) l'innovazione tecnologica, che da un lato fornisce strumenti alla PA, alle imprese, ai cittadini e dall'altra parte accentua il fenomeno dell'interdipendenza ed impone processi decisionali rapidi e strumenti di implementazione delle decisioni.

c) la complessità della società, che comporta il fenomeno della crescita e la variazione delle domande sociali alle quali la PA deve rispondere. Questa complessità non può essere gestita da organizzazioni centralizzate e agisce

da onda d'urto per il processo di decentramento sia a livello centrale che locale.

A causa di tali fattori, al pari di quanto è accaduto nel mondo delle imprese, anche nella Pubblica Amministrazione si è assistito all'implementazione di strategie di adattamento delle strutture e dei modelli di funzionamento delle organizzazioni.

In primo luogo, si persegue la rifocalizzazione del business attraverso la revisione delle funzioni e dei compiti per cui lo stato si concentra nel "core business" e esternalizza attività (es. privatizzazione di aziende municipalizzate).

In secondo luogo, si assiste ad un incremento della capacità di risposta e adattamento al cambiamento volto a rendere le organizzazioni più flessibili e più vicine al territorio e che si traduce nel passaggio da criteri centralistici a modalità di governo in cui, una volta stabiliti metodi e criteri, sono i soggetti locali ad essere investiti della responsabilità di programmare e progettare i percorsi di sviluppo delle aree/settori amministrati (decentramento e sistemi di *governance*).

Infine, viene attuata una riorganizzazione della struttura degli enti centrali e locali, basata su larga autonomia nella scelta del modello organizzativo e gestionale. Ogni ente può scegliere il proprio modello sulla base della propria missione (la riforma garantisce delegificazione, flessibilità organizzativa, distinzione tra politica e amministrazione, razionalizzazione e soprattutto l'aziendalizzazione e la managerialità).

Rispetto ai processi di sviluppo locale e di orientamento al genere, appariva evidente nella definizione dell'intervento progettuale come lo sviluppo economico della città si combinasse con il processo di modernizzazione ed innovazione della PA.

Il processo di decentramento impone, infatti, ai comuni una visione dello sviluppo economico che valorizzi e qualifichi sul mercato le risorse del territorio.

D'altra parte, qualsiasi progetto mirante ad attivare percorsi di sviluppo e creazione d'impresa, deve considerare la dimensione di genere già in fase progettuale, se vuole operare con efficacia nei contesti locali. Una

dimensione non orientata al genere crea una situazione di miopia e di forte distorsione nella lettura delle dinamiche territoriali.

L'attivazione di processi di sviluppo locale deve essere accompagnata da un forte investimento nella capacità di autogoverno del territorio, vale a dire:

- a) sviluppare la capacità di regolazione e mobilitazione che le istituzioni possono assumere ;
- b) valorizzare le peculiarità e vocazioni territoriali;
- c) rafforzare il senso di identità di un territorio.

Relativamente al processo di sviluppo delle risorse umane ed al ruolo della formazione, si riteneva opportuno il consolidamento delle Scuole di Alta Formazione nei sistemi territoriali locali in grado di agire come sensori e adattatori rispetto ai processi di innovazione territoriale.

D'altra parte, la formazione delle risorse e la gestione strategica della conoscenza sono un'importante risorsa di innovazione, occupazione e sviluppo economico. Inoltre lo sviluppo delle risorse umane è fattore essenziale per lo sviluppo delle comunità locali e della trasformazione degli attuali modelli di funzionamento degli enti locali.

E' necessario quindi attivare processi di formazione di un management in grado di detenere competenze imprenditive e progettuali nell'area di attività della Pubblica Amministrazione e degli enti locali. Per ottenere questi risultati la formazione dovrà operare con l'applicazione contestuale di tali conoscenze al territorio.

***Storia dell'intervento (soggetti coinvolti, modalità di realizzazione, strumenti utilizzati, ecc.)***

L'obiettivo del progetto è stato quello di fornire consulenza/formazione che potesse mettere in grado ciascuna Circoscrizione coinvolta di sviluppare in modo autonomo servizi innovativi tarati sulle esigenze di sviluppo dei quartieri amministrati.

La filosofia progettuale si è sviluppata con una costante attenzione al decentramento e al riconoscimento del ruolo che devono avere nello sviluppo locale le Circoscrizioni delle aree urbane. In particolare il percorso formativo si è incentrato sulla formazione e la sensibilizzazione all'ascolto



attivo delle esigenze del territorio, al controllo e al miglioramento dell'erogazione del servizio, alla reinterpretazione del ruolo del servizio pubblico.

L'obiettivo era quello di supportare l'ente locale nel processo di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della risposta alle mutevoli e differenziate esigenze del territorio, adeguando ed innovando la qualità ed il livello dei servizi.

Proprio per i motivi descritti si è pensato di puntare su due livelli strategici delle Circoscrizioni, da una parte il livello amministrativo (dipendenti del Comune in servizio negli uffici di Circoscrizione), dall'altra il livello politico (presidenti di Circoscrizione o loro delegati e consiglieri circoscrizionali) per favorire il confronto e la condivisione degli obiettivi.

Il coinvolgimento del livello politico, che rappresenta uno degli elementi più innovativi del Progetto Pilota, consente una integrazione ed un raccordo ulteriore con gli attori locali e con quella che deve diventare sempre di più la "casa del cittadino": la Circoscrizione<sup>10</sup>.

La scelta di intervenire finalizzando il progetto sulla micro-imprenditorialità e le Pari Opportunità, rispondeva ad una duplice esigenza. In primo luogo sviluppare un metodo e delle competenze trasferibili e condivisibili, atte a risolvere, in modo partecipativo, problematiche micro-territoriali e a valorizzare le vocazioni del territorio.

In secondo luogo la consapevolezza che le microimprese sono un'importante risorsa di innovazione, occupazione e sviluppo economico.

Queste potenzialità non sempre sono espresse e rimangono latenti se non supportate da politiche appropriate che possano permettere una adeguata valorizzazione e collocazione di risorse umane ed economiche.

Questo è particolarmente vero per le imprese femminili, che molti studi rivelano essere le imprese con tassi di sviluppo più elevato e ad elevato indice di occupazione.

---

<sup>10</sup> Il progetto ha coinvolto 16 partecipanti, quattro per ogni Circoscrizione:

- Livello amministrativo, personale del Comune di Napoli assegnato alle Circoscrizioni: due persone per ogni Circoscrizione;
- Livello politico: il presidente della Circoscrizione o suo delegato e il consigliere circoscrizionale della commissione impresa/pari opportunità per ogni Circoscrizione.

Il contributo di questa risorsa potrebbe diventare più rilevante se molte restrizioni fossero rimosse. In particolare furono individuate alcune opportunità.

Nonostante l'aumento del numero di donne nelle aziende, queste non riescono a superare il soffitto di cristallo: offrire opportunità di creare nuove imprese femminili permetterebbe di capitalizzare il loro know how; l'autoimpiego è inoltre importante per ovviare al problema della disoccupazione che colpisce soprattutto la fascia femminile.

La creazione di imprese femminili rappresenta, dal punto di vista sociale, sia un ottimo strumento di lotta alla disoccupazione sia strumento di inclusione sociale.

Dal punto di vista del management, è importante rilevare come le donne abbiano un modo diverso di interpretare le organizzazioni e lo stesso management, per ragioni legate alle diverse esperienze e sensibilità. Questo rappresenta un'indubbia fonte di innovazione in termini di stili di management, strutture organizzative, uso della tecnologia etc.

Molte agenzie di sviluppo concordano con questa visione, tanto che la stessa OCSE afferma che i *policy makers* devono agire per migliorare le opportunità per la nascita e crescita delle imprese femminili, garantendo condizioni di sviluppo ed incentivi.

E' dunque necessario implementare un supporto ritagliato ad hoc sui bisogni delle imprese e del territorio ed un coerente rapporto con le istituzioni che possa facilitare l'innovazione.

La struttura portante del Progetto Pilota Quattro Circoscrizioni era organizzata su due piani: uno centrale, di coordinamento e di integrazione con la dimensione della città; ed uno locale, di raccordo forte con il territorio, rappresentato dalle Circoscrizioni.

Soltanto con questo tipo d'organizzazione sarebbe stato possibile individuare e operare efficacemente con i sistemi locali.

La linea guida sottostante la definizione di questa struttura è stata la convinzione, che l'attivazione di processi di sviluppo locale dovesse essere accompagnata da un forte investimento nella capacità di autogoverno del territorio.

Da ciò è derivata la scelta di operare su circoscrizioni “centrali” e “periferiche” – per poter sperimentare l’intervento in contesti diversi - e la creazione di un gruppo di lavoro ampio, che ha coinvolto le Circoscrizioni<sup>11</sup> sin dalla fase di progettazione dell’intervento.

L’idea a cui si è ispirato il gruppo di progetto è stata l’esperienza dei “laboratori di quartiere” avviata nel nord Europa e ripresa anche in alcuni comuni italiani. Attraverso il progetto si intendeva verificare se anche a Napoli era possibile far germogliare questa esperienza, creare spazi, luoghi, occasioni, in cui istituzioni e cittadini si potessero incontrare e insieme individuare vocazioni strategiche, cercare risposte ai problemi del quartiere, progettare insieme possibili soluzioni.

Naturalmente questa sperimentazione ha trovato ampio spazio grazie al nuovo clima cittadino. Come è stato rilevato anche in una delle relazioni delle Circoscrizioni coinvolte “la politica di gestione territoriale, passata dalla rincorsa alle continue emergenze ... oggi (è) capace di programmare seriamente il proprio sviluppo”.

L’organizzazione del Progetto Pilota Quattro Circoscrizioni prevedeva un modello complesso di interazione didattica basata su workshop, attività in *action learning* e supporto consulenziale dedicato per l’assistenza su problemi specifici. Il gruppo di lavoro che ha seguito l’intero percorso di assistenza/formazione era formato da una Commissione di Studio, comprendente il gruppo di lavoro Stoà ed i rappresentanti del Comune di Napoli e delle Circoscrizioni coinvolte.

La metodologia utilizzata ha previsto tre livelli di approfondimento con l’obiettivo di creare, sulla base delle esperienze più avanzate di altri Paesi europei, uno strumento permanente di partecipazione diretta della popolazione residente alle scelte che riguardano i problemi di sviluppo della Circoscrizione.

Primo Livello: la Commissione di Studio ha programmato, per ognuna delle Circoscrizioni, un’Agenda nella quale veniva identificata, con diversi livelli di priorità, una lista di tematiche relative allo sviluppo socio economico del suo territorio e i relativi indicatori, che avrebbe portato alla redazione di progetti di sviluppo territoriale legati alla micro imprenditoria e alle pari

---

11 Le circoscrizioni coinvolte nel Progetto sono: Bagnoli; Chiaia – San Ferdinando –

opportunità. La Commissione ha poi predisposto una serie di incontri ai quali hanno partecipato congiuntamente i gruppi di lavoro delle quattro Circoscrizioni.

In questa fase di tipo formativo-consulenziale il processo di sviluppo delle competenze è stato focalizzato sulla metodologia di analisi dei problemi e sugli strumenti di supporto alle decisioni.

Secondo Livello: in ognuna delle Circoscrizioni coinvolte sono stati organizzati Workshop allargati ad attori locali e Associazioni di categoria, culturali e di volontariato, operanti nel territorio.

Il focus di questa fase è stata la gestione partecipata dei processi decisionali, attraverso l'ascolto e la sensibilizzazione del territorio rispetto alle ipotesi progettuali di sviluppo locale messe a punto nel primo livello.

Terzo Livello: alla fine del percorso è stato organizzato il Forum finale per verificare lo strumento di partecipazione diretta e presentare i risultati del percorso formativo. Il Forum è stata l'occasione per effettuare la raccolta di nuove istanze, in modo da attivare il circuito dell'ascolto e della partecipazione dei cittadini nelle Circoscrizioni.

Il progetto ha permesso la definizione di un metodo e lo sviluppo di competenze relativi alla soluzione di problematiche micro-territoriali e di valorizzazione delle vocazioni del territorio con modalità partecipative, trasferibili alle altre Circoscrizioni del Comune di Napoli.

### ***Risultati raggiunti***

Il primo obiettivo che il gruppo di progetto intendeva raggiungere è stato quello della consistenza dei progetti: avere progetti strutturati, realisti, coerenti con il contesto della città. Ciò ha portato all'individuazione dei progetti delle quattro Circoscrizioni. (vedi le schede progetto)

Sono stati definiti progetti con livelli di formalizzazione diversi, e con strategie di fondo differenti: dal recupero dell'identità verde di Chiaiano all'innovazione e reinvenzione di Ponticelli.

Non potevamo però fermarci al disegno di un buon progetto, volevamo soprattutto mettere le basi per la loro realizzazione. Per raggiungere questo risultato sono stati individuati due percorsi:

- agire sul coinvolgimento dei cittadini, attraverso l'organizzazione dei workshop. Sono stati organizzati cinque workshop a cui hanno partecipato i soggetti potenzialmente coinvolgibili nei progetti delle Circoscrizioni: giovani, commercianti, imprenditori, il mondo delle associazioni, società sportive, liberi professionisti, rappresentanti sindacali, scuole ecc. L'esperienza dei workshop è stata molto positiva e ha permesso di raccogliere importanti suggerimenti e soprattutto di attivare una reale partecipazione dei cittadini ai processi decisionali ed il loro coinvolgimento nella realizzazione dei progetti.
- fornire un supporto ai gruppi di lavoro nella fase di predisposizione dei progetti, sia attraverso l'utilizzazione di strumenti agevoli, quali Logical Framework e diverse tecniche di moderazione, sia il coinvolgimento di esperti.

In particolare il primo percorso ci ha permesso di dividere i progetti in fasi temporali, vale a dire un'azione immediata ed una linea strategica di lungo periodo, in modo da avere in tempi brevissimi una prima indicazione della validità dei progetti stessi.

Nella realizzazione di questo percorso va sottolineato che la sperimentazione ha dovuto affrontare il problema dell'assenza, per chi opera nel campo dello sviluppo locale, di un sistema di informazioni in grado di fornire rilevazioni sensibili alla valutazione dell'impatto di genere.

Il progetto ha inoltre permesso di fornire al Comune alcune indicazioni sulle possibilità del decentramento di servizi alle circoscrizioni: tale decentramento appare fattibile solo a condizione che i servizi siano legati a progettualità territoriali.

E' evidente che il raccordo con il territorio trova nelle Circoscrizioni un nodo strategico che va considerato in eventuali interventi per la promozione di impresa.

## ***Schede dei Progetti delle Quattro Circoscrizioni<sup>12</sup>***

### **Circoscrizione di Bagnoli : Il Cantiere della cultura**

Dall'analisi svolta sulle specificità del quartiere di Bagnoli, emerge con grande forza la rilevanza assunta negli ultimi anni degli eventi legati alla musica e all'entertainment giovanile. Questi eventi (Neapolis Rock Festival, concerti e serate musicali ecc.), che attualmente sono organizzati e "vissuti" senza sinergie con il quartiere, potrebbero trasformarsi in uno dei volani di sviluppo dell'area. In particolare l'obiettivo di lungo periodo che il progetto intende realizzare è quello di trasformare Bagnoli in un luogo stabile di promozione e produzione di cultura giovanile, anche attraverso la nascita di imprese giovanili e femminili.

La prima fase di questo percorso consiste nel creare un collegamento stabile con l'evento "clou", il Neapolis Rock Festival, sia fornendo attività di servizio e supporto informativo e organizzativo al rock festival sia organizzando un programma che permetta l'inserimento delle realtà economiche e sociali del quartiere nel circuito del festival.

Per realizzare questo primo obiettivo è stata fatta una forte azione di coinvolgimento degli attori locali, imprenditori e associazioni, per realizzare un programma di eventi gestiti dalle associazioni locali e per favorire la ricaduta dell'indotto del festival sulle attività del quartiere.

In particolare, il programma realizzato per luglio '99 prevede:

- Organizzazione di visite guidate, curate dall'Associazione Conca di Agnano;
- Organizzazione di manifestazioni sportive, tra cui la famosa gara di nuoto Nisida-Coroglio, curate dal circolo ILVA;
- Previsione di sconti e convenzioni offerti dagli esercizi commerciali;
- Mostra dell'archivio storico di Bagnoli, organizzata dall'associazione Laboratorio Città Nuova e dal Liceo Scientifico Labriola;
- Coinvolgimento delle scuole e dei giovani del quartiere, che realizzeranno la cartellonistica del Festival;

---

<sup>12</sup> I progetti sono accompagnati dalle schede progetto redatte secondo lo schema del *Logical Framework*, pubblicate nel Documento di sintesi del Progetto: *Circoscrizioni. Che impresa!*

Durante il prossimo festival sarà realizzata una ricerca, tramite questionari, che permetterà, attraverso una migliore conoscenza dei giovani frequentatori dell'evento, la messa a punto dei programmi da realizzare nei prossimi anni. Per favorire la nascita di nuove imprese sarà proposto all'I.G. il lancio, durante la settimana del festival, di un'iniziativa legata al quartiere di Bagnoli: il premio per la migliore idea imprenditoriale giovanile e femminile localizzata a Bagnoli.

La realizzazione del progetto prevede, nel lungo periodo, la possibilità di utilizzare un sito di archeologia industriale (area ex ILVA) come luogo stabile di promozione e produzione di cultura giovanile, che agisca come polo-catalizzatore in grado di favorire l'inserimento di Bagnoli nel circuito internazionale degli eventi culturali/artistici legati al mondo giovanile.

### **Circoscrizione di Chiaia – Posillipo – San Ferdinando:**

#### **Notizie in Fiore**

La Circoscrizione Chiaia – San Ferdinando- Posillipo è la più antica e una delle più grandi delle 21 Circoscrizioni del Comune di Napoli in quanto abbraccia tre quartieri. A ridosso della riviera vi sono i quartieri storici, legati sia per storia sia per cultura ai quartieri spagnoli, e da loro ha ereditato sia i problemi sia le bellezze artistiche, quindi i quartieri residenziali come Posillipo e parte di Chiaia e quelli “misti” come San Ferdinando.

La nostra Circoscrizione si è proposta di sperimentare con questo progetto la possibilità di intervenire con nuove modalità nella riqualificazione del quartiere di Chiaia.

L'organizzazione del nostro progetto prevede un modello di interazione basato su attività e supporti consulenziali dedicati ai problemi specifici sui quali è stato deciso di intervenire: eliminare l'abusivismo commerciale e l'occupazione di suolo pubblico da parte dei fiorai e degli edicolanti, garantire una maggiore accessibilità ai punti vendita e migliorarne l'estetica.

Il progetto nasce in funzione di richieste specifiche del territorio e dei suoi abitanti. Infatti, da tempo si registrano disagi a causa della localizzazione delle edicole che costituiscono delle vere e proprie barriere architettoniche, soprattutto per gli anziani ed i disabili; mentre per la categoria dei fiorai si

avverte la necessità di legalizzare attività abusive, che causano anche problemi di igiene pubblica. Pertanto, considerate le esigenze delle due categorie e degli abitanti del quartiere, nasce l'idea di trasformare edicole e fiorai in un unico chiosco bivalente, da localizzarsi in alcune "piazzette" dell'area di Chiaia.

Inoltre la realizzazione del chiosco bivalente contribuisce alla riqualificazione delle attività, soprattutto in termini di servizi al cliente: sono stati ipotizzati servizi innovativi – quali la creazione di "piazzette telematiche" collegate alla rete civica del Comune di Napoli, che consentirà la diffusione di informazione turistico-culturali e di interesse per il quartiere; floranet, la commercializzazione dei fiori via Internet – ed iniziative promozionali quali manifestazioni Chiaia in fiore, Giornali Fiori ... ed oltre. Per quanto riguarda la valorizzazione delle attività femminili, è stata individuata la criticità legata al lavoro sommerso, soprattutto nel comparto floristico, che impone la necessità di interventi ad hoc, sia attraverso la promozione di microimprese femminili, sia di riqualificazione delle attività con lo sviluppo di servizi innovativi.

Il progetto Notizie in fiore ha previsto diverse fasi d'attività. La prima azione svolta è stata quella di individuare fiorai/edicolanti e piazzette su cui intervenire con il progetto pilota attraverso un censimento. Nella seconda fase sono stati riuniti fiorai e edicolanti interessati per concordare con essi tempi/modalità per la realizzazione del progetto.

Elemento non trascurabile per il successo dell'iniziativa, è rappresentato dal fatto che il Comune di Napoli ha già avviato un progetto per l'arredo urbano dell'area (la progettazione architettonica è già in atto), per questo il gruppo di lavoro ha operato per creare sinergie tra il Comune stesso e Notizie in fiore. Per raggiungere questo obiettivo sono stati coinvolti giovani architetti – che predisporranno i progetti dei chioschi - che opereranno insieme ai responsabili del progetto di arredo urbano.

### **Maremotus Mettiamo in moto la risorsa Mare**

Il mare è l'elemento identitario più qualificante del territorio e della comunità di cittadini della Circoscrizione di Chiaia – San Ferdinando – Posillipo. Un progetto di sviluppo locale fondato sul recupero e la



valorizzazione dell'identità, delle vocazioni e delle potenzialità produttive dei nostri quartieri non può prescindere da un'analisi ed una concezione del mare e della linea di costa come straordinaria risorsa.

La condizione attuale è certamente insufficiente da questo punto di vista, laddove assistiamo ad una diffusa condizione di degrado e di abbandono, ancora ad una assenza di programmazione e di progettualità, ad una mancanza di regole certe in grado di dare risposte in termini di lavoro stabile, duraturo e qualificato dei tanti operatori dell'area. Da qui le opportunità non colte in termini di sviluppo turistico e sociale, e le aspettative di recupero - di civiltà, tradizione e cultura - nel rapporto dei napoletani con il mare. In questo senso però qualche elemento di novità e di fiducia comincia a profilarsi all'orizzonte, dopo anni di ritardi, negligenze ed assenza delle amministrazioni competenti.

E' stato istituito un assessorato comunale specifico per i temi legati al mare, segno di un interesse e di una volontà reale di proporre Napoli come capitale europea e mondiale delle bellezze ambientali e paesaggistiche. E' stata predisposta la nuova variante al piano regolatore generale ed è soprattutto in una fase avanzata di elaborazione il piano regolatore portuale da parte dell'Autorità Portuale, strumento fondamentale per definire funzioni, compatibilità e progettualità di sviluppo dell'intera linea di costa cittadina.

Ed è in questo quadro di positivo movimento istituzionale che la Circostrizione Chiaia – San Ferdinando – Posillipo ha approntato il progetto "Maremotus" che mira appunto a rimettere in movimento la risorsa mare, a far emergere le potenzialità e le attività sommerse al fine di scardinare un clima di rassegnazione e di demotivazione.

Il lavoro di progettazione ha visto interagire in uno scambio continuo e proficuo, istituzioni a tutti i livelli, soggetti imprenditoriali e cittadinanza. La certezza della riuscita del progetto è basata sul fatto che, alla sperimentazione di una metodologia partecipata e democratica, che coinvolga direttamente la volontà e la responsabilità degli attori interessati, non possa che corrispondere un buon risultato: riappropriarci di questo vero e proprio patrimonio di Napoli che è il nostro mare.

La tutela e la valorizzazione ambientale e paesaggistica, lo sviluppo compatibile di attività e servizi qualificati ed innovativi, la fruizione civile,

sicura e democratica dell'area, la concretezza e la voglia di fare sono state le linee guida che hanno ispirato l'attività del gruppo di lavoro.

Gli obiettivi primari del progetto vanno ricercati sia nella creazione di nuove imprese, derivanti dall'emersione delle attività irregolari dei soggetti già operanti nell'area, sia nella qualificazione ed innovazione dei servizi legati al porticciolo turistico di Mergellina e all'intera linea di costa che va da Largo Sermoneta al Castel dell'Ovo.

Il progetto intende operare per valorizzare l'area del porticciolo di Mergellina, attraverso l'attivazione di servizi che consentano una piena fruizione da parte di turisti e cittadini. Tali servizi saranno offerti attraverso la creazione di microimprese/cooperative realizzate dai beneficiari del progetto (i figli e le figlie degli operatori presenti nell'area, pescatori, acquafrescai, ormeggiatori ecc.) che sono stati individuati in sede di analisi.

Sono stati realizzati incontri con gli operatori del "mare" che hanno manifestato forte interesse per il progetto, alla luce delle opportunità che potrebbero essere sfruttate a favore dei giovani dell'area, e che hanno garantito la loro collaborazione per la fase di realizzazione.

La fase di analisi ha permesso di individuare una prima tipologia di servizi potenzialmente erogabili dalle microimprese/cooperative:

- servizio pulizia imbarcazioni
- ristrutturazione, interna ed esterna, delle imbarcazioni
- società di diving
- noleggio gommoni
- charter
- servizio di catering
- servizio di guardiana e di soccorso a mare
- servizio pulizia fondali, arenile, scogliera
- ripristino e manutenzione della macchia mediterranea
- consegna giornaliera del bollettino meteomarino

#### **Circoscrizione di Chiaiano: Parco delle colline napoletane**

L'idea progettuale si inserisce nel quadro coerente ed attuativo sia dell'attuale strumento urbanistico vigente, sia della recente proposta di variante unica al Piano Regolatore presentata dalla giunta comunale di

Napoli. Finalità del progetto è la realizzazione del Parco e lo sfruttamento delle opportunità di sviluppo ad esso collegate. Dalla realizzazione del parco regionale della Selva di Chiaiano potranno scaturire vantaggi all'intera comunità, quali:

- il recupero di un vasto territorio di elevato valore paesistico-ambientale oggi non fruibile;
- l'affermazione del principio di uno sviluppo legale, compatibile e programmato dell'area in questione, fino ad oggi incontrollato da parte dei vari livelli istituzionali;
- l'ingresso del quartiere e dell'intera area in un circuito cittadino e sovracomunale, superando la condizione di periferia-dormitorio, attraverso una nuova e qualificata funzione urbana;
- l'opportunità di uno sviluppo economico ed occupazionale oltre che socioculturale, indotto dal parco e dalle sue funzioni ed attività;
- la coesione sociale e la partecipazione collettiva intorno al recupero di una identità qualificante del proprio territorio che può generare lavoro e sviluppo locale.

In particolare sono state individuate opportunità per la creazione di microimprese quali: la trasformazione delle antiche masserie in locande per agriturismo e masserie modello a scopo didattico-formativo; la realizzazione di un ostello per la gioventù; l'utilizzo produttivo del bosco; la promozione dei prodotti agricoli locali con la registrazione di un marchio D.O.C. (prodotti della Selva di Chiaiano); la promozione dei maneggi esistenti per passeggiate nei sentieri del bosco; il recupero delle aree archeologiche; la promozione di attività sportive e socioculturali (Ciclocross, equitazione, percorsi attrezzati, cinema, teatro e musica nelle cave di tufo dismesse; la manutenzione e gestione della sentieristica; la realizzazione di una masseria come presidio pubblico polifunzionale (ingresso, partenza percorsi e visite guidate); creazione di attività per la trasformazione diretta dei prodotti agricoli locali.

Il progetto legato alla realizzazione del parco della Selva di Chiaiano dovrà essere affiancato dalle seguenti iniziative:

- Progetto di sviluppo per il Parco urbano dei Camaldoli: riqualificazione e utilizzo delle strutture presenti nell'arca e creazione di opportunità per

un rilancio economico occupazionale interpretando le vocazioni e le potenzialità ambientali analogamente a quanto previsto per la Selva di Chiaiano, attraverso la promozione della cooperazione, soprattutto giovanile e femminile, per la nascita di attività e di microimprese connesse alle attività del parco.

- Collegamento del Parco Camaldoli alla Selva di Chiaiano come progetto pilota del grande parco regionale delle colline napoletane che, partendo dal parco degli Astroni, collegherà quello dei Camaldoli alla selva di Chiaiano, al vallone S. Rocco, al bosco di Capodimonte realizzando in tal modo un continuo verde che restituirà l'identità e l'antica dignità all'intera zona collinare e creare occasione di sviluppo per l'intera città.

Per il raggiungimento di tali obiettivi si dovrà agire in modo particolare su: proprietari ed agricoltori presenti nelle aree, coinvolgendo soprattutto i figli e i giovani, attraverso lo sfruttamento delle leggi di agevolazione per il subentro in aziende agricole; i giovani e sulle realtà associative, numerose nel quartiere; la scuola e le attività commerciali presenti nel territorio.

Elementi forti che possono garantire al successo dell'iniziativa sono così sintetizzabili:

- le attività agricole, estrattive e boschive attualmente presenti nell'area non sono più competitive ed in alcuni casi, come l'attività estrattiva, non sono perseguibili per i subentrati vincoli ambientali. Questo rende necessario la riconversione di molte imprese dell'area;
- esiste la totale compatibilità del progetto Parco con gli strumenti della pianificazione comunale e con le leggi sulla tutela del territorio in questione: 431/85 piano paesistico; 1497/39 tutela beni ambientali;
- il parco si inserisce nella naturale vocazione del territorio per lo sviluppo di attività ecocompatibili: agriturismo, maneggio ed attività sportive in genere, visite guidate, campeggio ecc.;
- alcune aree strategiche - una cava di tufo dismessa di 10 ettari e di un bosco ceduo di castagno – sono di proprietà pubblica (comunale) sulle quali si può attivare un progetto pilota con lo scopo di stimolare l'interesse e la partecipazione degli attori istituzionali, finanziari e locali.

**Circoscrizione di Ponticelli: *Ponticelli in movimento*. Proposta per la creazione di una cittadella dello sport e del tempo libero.**

L'idea del progetto Ponticelli in movimento nasce dall'individuazione delle opportunità di sviluppo e coesione sociale che potrebbero scaturire nel quartiere da un utilizzo ottimale delle strutture realizzate con la L. 219/81, quelle sportive in particolare.

Il Progetto pilota per quattro Circoscrizioni ha permesso di definire una proposta concreta, nella quale il territorio si identifica e riconosce in Cittadella dello sport e del tempo libero. Questa identificazione non nasce da una vocazione storica, bensì dalla specificità che gli deriva dall'aver una forte concentrazione di impianti per lo sport e il tempo libero, una ricchezza di strutture che rappresenta un patrimonio che non riesce ad essere capitalizzato al punto da poter contribuire al miglioramento della vita del quartiere.

L'obiettivo che intendiamo perseguire è quello di superare la mera offerta di attività sportiva per attivare lo sviluppo economico attraverso la nascita di nuove iniziative imprenditoriali e lo sviluppo di nuove professionalità. Non solo, quindi, offrire la possibilità di fare sport in impianti eccellenti ma attivare la rete tra tutte le risorse professionali ed imprenditoriali per la realizzazione di un programma in grado di far fare il salto di qualità al sistema.

In altre parole, Ponticelli si candida a diventare il centro propulsore dell'organizzazione di grandi manifestazioni sportive e appuntamenti di carattere locale, nazionale ed internazionale, eventi sociali e culturali in grado di mettere in moto meccanismi economici legati all'indotto di questi eventi. Un traino per i settori del terziario creativo, dei servizi, del turismo sportivo e giovanile (una sorta di polo del turismo povero alla porta orientale della città, complementare a quello dei grandi alberghi).

La realizzazione del progetto necessita sia del coinvolgimento e della collaborazione degli attori locali, istituzionali, imprese ed associazioni sportive, professionisti del settore, sia dello sviluppo di nuove professionalità, legate al mondo dello sport e del tempo libero.

Lo strumento individuato è lo sportello Informasport, che avrà il compito di:

- coordinare l'azione di ricognizione e censimento delle strutture e delle attività esistenti;
- diffondere le informazioni sugli strumenti di accesso e sostegno alla creazione di microimprese giovanili e femminili, in particolare nei settori dello sport e del tempo libero;
- promuovere tutte le iniziative necessarie alla conoscenza delle abitudini sportive e dei “fabbisogni” dei cittadini e delle cittadine di Ponticelli;
- avere un ruolo propulsivo nel coinvolgimento dei soggetti che potrebbero essere attivi nel processo di definizione e realizzazione del progetto;
- diffondere informazioni sulle opportunità e le iniziative di carattere sportivo culturale, promosse nel territorio.

### ***Conclusioni***

La linea guida che ha orientato l'attività di una Business school come Stoà nel versante della PA è quella secondo cui “la capacità di produrre risultati socialmente validi in termini di qualità (efficacia) impiegando al meglio le risorse umane e tecniche a disposizione (efficienza)” stesse diventando il criterio discriminante dell'azione pubblica.

Il punto di vista da cui tale attività ha preso il via è che formazione, aumento di competenze, riorganizzazione delle aziende e delle strutture pubbliche costituiscono gli strumenti attuativi del cambiamento, e che il processo legato alle riforme amministrative e al decentramento avrebbero potenziato questi strumenti.

La funzione manageriale dunque non più confinata all'impresa ma riguardante tutte le organizzazioni complesse di persone e beni, in particolare quelle pubbliche, ritornando al momento “originario” del management, ripreso da Drucker nel suo ultimo libro, che ricorda come il management sia nato nelle organizzazioni pubbliche e il cui aggettivo “public” sia stato aggiunto per distinguerlo - in positivo - da quelle inefficienti organizzazioni private, i cui modelli di gestione provocavano effetti tutt'altro che positivi ( la crisi del '29).

Un'efficace cultura della managerialità non è quindi necessariamente collegata alla creazione di ricchezza economica in senso stretto, ma si

estende a tutte le attività finalizzate a creare valore sociale in senso lato, ossia ad aumentare il benessere della società.

L'area di incontro e di sovrapposizione tra management pubblico e privato è quindi molto ampia. Se gli enti pubblici acquisiscono la consapevolezza del valore strategico dei processi di formazione di un management in grado di detenere sia le competenze amministrative sia quelle imprenditive al tempo stesso, lo sviluppo delle politiche di esternalizzazione dei servizi da parte delle amministrazioni locali e la diffusione di società miste e cooperative rende necessaria la presenza di profili manageriali "misti", con competenze professionali adeguate per interagire con la logica, i tempi e gli attori che regolano il sistema delle amministrazioni pubbliche.

A questo punto, si potrebbe pensare che il passaggio di una scuola di management dal privato al pubblico sia possibile con un semplice allargamento del portafoglio prodotti (per usare un termine "business"). Ma la realtà è più complessa.

L'amministrazione pubblica è un servizio reso al cittadino e allo Stato. Un'ottica aziendalistica interverrebbe trasferendo la cultura dell'efficienza, della qualità, della responsabilità dei risultati, della gestione delle risorse umane etc.

Ciò che rimane però fuori da questa visione sono alcune variabili che vale la pena ricordare:

- Crescente coinvolgimento degli attori locali per le nuove dinamiche e i nuovi strumenti di promozione dello sviluppo.
- Sviluppo del territorio, caratterizzato da un insieme di progetti che si rafforzano e si integrano reciprocamente, tendendo ad una dimensione di "concertazione" tra gli attori locali.

Gli enti locali non sono più chiamati unicamente a produrre e gestire beni e servizi, la centralità del loro ruolo è nel essere promotori e attivatori dello sviluppo, come si evince dal quadro normativo sia nazionale che comunitario (il principio di sussidiarietà).

L'ente locale "Comune" deve affrontare, quindi, tre criticità legate al rinnovato ruolo delle città moderne:

a) metodi di pianificazione del territorio: gli strumenti tradizionali di analisi e pianificazione devono essere affiancati da metodi di consultazione

permanente, di progettazione partecipata, di confronto tra gli attori della scena urbana;

b) la struttura dell'organizzazione comunale, in uno stato evolutivo grazie alle nuove normative, non è ancora in grado di rispondere alle esigenze del territorio, soggetto ad una rapida trasformazione: occorre articolare le attività del Comune partendo dai bisogni concreti espressi dalla comunità locale;

c) criticità della situazione occupazionale: la valorizzazione delle peculiarità territoriali e delle risorse locali può generare occupazione.

La conseguenza di questo dovrebbe portare all'abbandono, da parte della PA e della classe politica, di una logica autoreferenziale, secondo la quale i cittadini sono "destinatari" di politiche pubbliche, a favore di una visione più in linea con il nuovo ruolo della PA, in cui i cittadini sono "portatori di bisogni sociali", dalla cui conoscenza bisogna partire per poter meglio definire i profili quantitativi e qualitativi della risposta in termini di servizi offerti alla comunità locale. E' di primaria importanza, quindi, sviluppare una rinnovata cultura del rapporto cittadino-PA.

Proprio la consapevolezza di ciò ha portato la Stoà a sperimentare, insieme al Comune di Napoli e al Dipartimento per le Pari Opportunità, un progetto in grado di unire l'azione formativa in senso stretto ad un'azione di sensibilizzazione e consulenza verso le autorità pubbliche locali, con l'intento di riuscire ad incidere nel contesto socio-economico di riferimento, stimolando e incoraggiando azioni-pilota in grado di individuare ed implementare strategie per il miglioramento del sistema dei servizi e la creazione di occupazione e ricchezza.

Il Progetto Pilota Quattro Circoscrizioni ha senza dubbio raggiunto il suo obiettivo principale: attivare processi di sviluppo territoriale attraverso la sperimentazione di un modello innovativo di progettazione partecipata.

Tuttavia, il progetto nel modo di agire innovativo proposto all'amministrazione comunale ha incontrato alcune difficoltà. Per comprendere al meglio le difficoltà di implementare queste innovazioni, bisogna fare riferimento al concetto di "legame debole" nelle organizzazioni.



Nella PA è diffusa la pratica che vede da una parte la rigida osservanza alle norme formali, dall'altra la presenza di processi sostanziali, ed è ancora frequente che questi momenti viaggino in maniera parallela, senza interconnessioni.

Questo spiega anche, in parte, la cultura dell'autoreferenzialità diffusa nella PA e la difficoltà di inserire il principio di "responsabilità per il proprio operato". In questo tipo di organizzazioni, i tradizionali meccanismi di coordinamento funzionano relativamente ai soli aspetti formali, restando esclusi gli aspetti "sostanziali". I valori forti sono quelli che legittimano comportamenti individualistici, improntati però anche ad una grande flessibilità e capacità di adattamento.

Il problema sorge quando la debolezza dei legami si spinge al punto da rendere ingovernabile l'organizzazione, e questo accade quando la struttura è in grado di "ammortizzare" e rendere inefficace strategie di cambiamento/innovazione, proprio grazie allo spazio e alla libertà acquisita dagli operatori e alla capacità sviluppata di assorbire "i colpi". La strategia di intervento non può che essere finalizzata a irrigidire alcuni legami strategici, rilevanti nella struttura e rilevanti per la "motivazione a farsi coinvolgere".

L'altro aspetto importante è che non si può ragionare per l'intera organizzazione. In fase di avvio l'organizzazione deve essere scomposta in parti per definire il contesto su cui si intende ragionare/intervenire. Il compito dell'intervento è quello di immettere nella struttura elementi di innovazione riconducendoli agli obiettivi culturali, obiettivi che possono essere di rottura e/o di consolidamento per gli attori e l'organizzazione.

In un approccio come questo, la fase di sperimentazione sul campo è opportuna, per determinare sia i contenuti sia le modalità di formulazione e comunicazione delle linee, indirizzi e orientamenti a livello di sistema.

L'altro elemento critico è legato alla cultura organizzativa: rafforzare dei legami significa cambiare non (solo) nella forma ma (soprattutto) nel modo di operare all'interno di un'organizzazione.

Il cambiamento culturale, quanto più investe i valori di base di un'organizzazione, tanto più viene vissuto come un evento traumatico, che scatena le resistenze e le inerzie organizzative.

Si può però agire in maniera non traumatica e rendere il cambiamento culturale un'evoluzione della cultura e di valori di una organizzazione.

Perché questo possa avvenire occorrono:

- 1) esperienze/progetti che, grazie all'innovazione portino al successo dell'organizzazione (ottenere risultati visibili);
- 2) una leadership che sostenga e legittimi il cambiamento.

Un modo concreto per avviare esperienze di cambiamento culturale consiste nel partire dall'esistente e dalla necessità al cambiamento che pervade l'amministrazione. Il momento di "lancio" presenta una alta criticità, è evidente infatti che la accettazione da parte dell'organizzazione si traduce anche in generazione di nuovi equilibri, il che rappresenta un aspetto cruciale per la diffusione successiva. La fase di lancio deve permettere un cambiamento non circoscritto ad alcune parti dell'organizzazione ma, attraverso una attenta gestione di questo momento, la cultura della maggioranza. È evidente che ci saranno soggetti, aree dell'organizzazione, che rimarranno estranei o indisponibili, ma sarà proprio la debolezza dei legami che consentirà di tollerarne la presenza, rendendo possibile l'individuazione di soluzioni ad hoc che non inaspriscono la gestione delle relazioni dell'intera struttura.

Il punto di attacco, in questo tipo di contesti, è dato da quella che viene definita "finzione formalistica". Il rispetto delle regole e degli adempimenti burocratico-formali garantisce un governo apparente a tutti i livelli, senza riuscire a incidere, se non in minima parte, sulla realtà, caratterizzata nei fatti sostanziali dal controllo e coordinamento che risponde alle norme e alle procedure, ma generando comportamenti negli attori che spesso non supportano gli obiettivi dell'amministrazione.

Se l'ipotesi formulata è quella del rafforzamento di alcuni legami significativi, allora l'evoluzione non può che andare verso lo sviluppo di una cultura delle regole, che faciliti l'accettazione dell'idea della necessità funzionale di aumentare l'incisività e la presenza di alcuni vincoli alla propria discrezionalità operativa.

Le regole vanno intese non solo nel loro significato – vissuto a volte negativamente - di condizionamento della propria libertà individuale; ma anche, e soprattutto, in quello, meno scontato, meno esplorato, e da

valorizzare, di strumento per individuare e occupare spazi che non possono essere coperti dalle capacità (limitate) dei singoli. Cultura delle regole che, intesa in questo modo, è alla base dell'agire organizzato, in qualunque forma e in qualunque contesto si manifesti.

## **Bibliografia**

- AA.VV. (1999), *Finanziare lo sviluppo locale*, Il Mulino
- AA.VV., *Il sostegno allo sviluppo locale. Strategie, metodi e strumenti*. Atti del convegno ASNM, Milano 1999
- AA.VV., *Politica locale e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, in *Stato e mercato*, n.1, 1991
- AA.VV., *Problemi dello sviluppo locale*, in *Collana Laboratori Territoriali*, a cura della Segreteria Tecnica dell'Ufficio di Presidenza del CNEL, Febbraio 1998, pp. 148-157
- AA.VV., *Sistemi locali, gli errori da evitare*, in *Il Denaro*, n.10/16 luglio 1999, p.41
- Bagnasco, *Tracce di comunità*, Bologna, Il Mulino 1999
- Becattini, *Mercato e forze sociali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino 1987
- Becattini, *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, Il Mulino 1987
- Bellini N., Pasquini F. (1994), *Politica industriale e servizi reali alle PMI*, De Qualitate n. 7
- Becattini e Rullani, *Sistema locale e mercato globale*, in *Economia e politica industriale*, n. 80 1993
- Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per l'amministrazione pubblica*, Milano, EGEA 1996
- Camagni, Capello, *Strategie di competitività territoriale: il paradigma arete*, SEAT 1998
- Cersosimo, *Vie per lo sviluppo locale*, in *Cento idee per lo sviluppo-Schede di programma 2000-2006-Analisi e proposte*, pp.497-499
- CNEL, *I protagonisti e le esperienze territoriali della programmazione negoziata*, Rapporto di Ricerca predisposto per il CNEL dal Consorzio A.A.STER, aprile 1999
- De Rita, Bonomi, *Manifesto per lo sviluppo locale*, Edizione Bollati-Boringhieri, 1998

- Del Monte, *La nuova politica per il Mezzogiorno: dalla centralizzazione allo sviluppo locale incentivato*, in *Economia e politica industriale*, n.100, 1998
- Esposito, De Falco, *Programmazione negoziata e 488: due interventi a confronto*, in *Finanziamenti su misura news*, n.2 febbraio, 1992
- Iannone, *Investire nel Mezzogiorno: il sistema delle convenienze e gli strumenti per lo sviluppo*, in *EuroPass-newsletter* 6, giugno 1999, pp.20-27
- Lorenzoni, *Accordi, reti e vantaggio competitivo*, Milano, ETAS Libri 1992
- Martone, *La città in ascolto. Una nuova visione del city marketing*, in *Economia e Management*, n. 6 1998
- Ministero del Tesoro, Bilancio e della Programmazione economica, *Politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, a cura del Dipartimento per le Politiche di sviluppo e Coesione
- Nonaka, *The knowledge creating company*, HBR nov-dic 1991
- OECD (1996), *The impact of R&D and technology diffusion on productivity growth: evidence for 10 OECD countries in the 1970s and 1980s*, STI Working Papers
- Palermo, *Politiche di sviluppo per contesti territoriali*, in *Cento idee per lo sviluppo Schede di programma 2000-2006-Analisi e proposte*, pp. 615-618
- Porter, *Clusters and new economics of competition*, HBR nov-dic 1998
- Rosa e Mele, *Monitoraggio Mezzogiorno. Aggiornamenti sull'attuazione degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Politiche territoriali e Mezzogiorno-Confindustria*, n.2 settembre 1999
- Rosa, Mele, *Monitoraggio Mezzogiorno. Aggiornamenti sull'attuazione degli interventi per lo sviluppo del Mezzogiorno*, in *Politiche territoriali e Mezzogiorno-Confindustria*, n.1 marzo 1999
- Russo, *Relazioni tra imprese e sviluppo locale*, in *Economia e politica industriale*, n.93, 1997
- Valdani, *Le tre aspirazioni di una regione del Sud*, in Romano e Marinazzo, *Dalla deriva all'approdo. Il Mezzogiorno in competizione*

*fra economia tradizionale ed economia della conoscenza*, Bari,  
Cacucci Ed. 1999

- Viesti, *Politiche industriali e territorio*, Economia e politica industriale, n.87 1995