



Progetto di ricerca

“Il ruolo glocale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio”

Relazione Finale

a cura di Lanfranco Senn (Globus et Locus, Università Bocconi)

Con il contributo di



Fondazione
Compagnia
di San Paolo



1. Gli obiettivi del progetto

Il progetto è stato impostato a partire dalla consapevolezza delle difficoltà dell'attuale assetto amministrativo-istituzionale italiano a far fronte alle dinamiche economiche e sociali dello sviluppo, anche alla luce dei risultati di una ricerca precedente ("IMAGINE: developing a metropolitan regional imaginary in the Milano-Bologna urban region" - 2020) promossa da ESPON e realizzata da Globus et Locus in partnership con il Politecnico di Milano (ente coordinatore) e Sciences Po di Parigi.

Dal confronto con le imprese e le loro associazioni, le Camere di Commercio, gli Enti economici che svolgono servizi nel campo dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni, della gestione delle risorse idriche, era infatti emerso che anche questi soggetti - insieme alle istituzioni di governo del territorio - operano di fatto in un contesto globale, in cui gli assetti sono fluidi e svincolati dai confini amministrativi, e possono aspirare a vedere riconosciuto il valore e l'efficacia delle loro azioni di sviluppo, senza vedersi solo "imbrigliare" e condizionare da assetti istituzionali rigidi e obsoleti.

Questa ricerca si è quindi proposta di studiare gli assetti funzionali organizzati alla dimensione territoriale d'area vasta in Italia (a partire dai territori dell'Italia Settentrionale, dove queste dinamiche sono assai marcate) e di sviluppare, insieme agli stakeholder pubblici e privati coinvolti in ciascuno di essi, proposte di governance e progettualità per favorire la loro regolazione e la loro innovazione. Il programma di lavoro ha perciò mirato esplicitamente a verificare se è possibile – e a quali condizioni - supportare il ruolo **globale** dei soggetti istituzionali e funzionali, sostenendo la loro capacità di sviluppare visioni e capacità d'azione che consentano loro - pur nel rispetto delle proprie responsabilità e competenze "locali" (regionali) – di guardare anche oltre i confini amministrativi esistenti, nella consapevolezza che un dialogo organizzato e fondato su dati tra attori di differenti territori sia il presupposto necessario per rafforzare conoscenza reciproca, per favorire gli scambi informativi, per sostenere la capacità di "fare squadra" su obiettivi comuni.

Per testare l'opportunità e il realismo di questa prospettiva – e per dare concretezza a queste considerazioni - Globus et Locus ha proposto questo progetto sperimentale ad un gruppo di finanziatori, rappresentati dalla **Fondazione Compagnia di San Paolo**, dalla **Fondazione Cariplo** e dalla **Fondazione Del Monte di Bologna e Ravenna**, per sostenere gli attori pubblici e privati nell'elaborazione di una nuova visione globale dei processi di sviluppo, adeguata ai cambiamenti che si sono realizzati nel tessuto economico e sociale, superando particolarismi e frammentazioni ormai anacronistici, alla ricerca di assetti istituzionali più efficienti.

1.1 Gli insegnamenti del progetto europeo “IMAGINE” per una nuova governance del territorio

Il progetto ESPON “Imagine”, realizzato da Globus et Locus insieme a Politecnico di Milano aveva affrontato lo studio del corridoio Milano-Bologna, in cui l’attivazione della linea ferroviaria ad Alta Velocità ha accelerato la **regionalizzazione di molte importanti funzioni territoriali**, non solo nelle città toccate dalle stazioni della nuova linea ma altresì nelle aree periferiche e marginali, modificando le scelte localizzative di cittadini e imprese ed evidenziando la presenza di **problematiche comuni a tutti i territori** lungo l’asse infrastrutturale: dalle funzioni insediative, a quelle logistiche, ai sistemi della formazione, della ricerca e del trasferimento tecnologico, fino ad arrivare alle sfide della transizione ecologica e della sostenibilità ambientale poste dall’Agenda 2030 delle Nazioni Unite e dal PNRR che non potevano pertanto essere efficacemente affrontate senza organizzare dimensioni di regolazione e di azione “trans-amministrative”. D’altro canto, i tavoli di lavoro attivati dal progetto ESPON “Imagine”, ai quali avevano partecipato un gran numero di importanti attori del sistema Milano-Bologna, avevano già confermato come la regolazione di queste dinamiche si realizzi soprattutto sulla base di relazioni funzionali tra stakeholders: questi soggetti, ben oltre le capacità e possibilità amministrative a cui fanno ad oggi inevitabile riferimento, si sono presi un nuovo spazio di azione e di progettualità, che deve ancora essere riconosciuto e valorizzato in un nuovo assetto istituzionale. Sono, cioè, emerse **nuove forme di governance sociale ed economica basata non solo su una visione territoriale, tradizionalmente propria solo delle PPAA, ma su un approccio funzionale**, incurante dei confini amministrativi, che ridisegna equilibri e ruoli dei territori puntando alla costruzione di piattaforme globali per la competitività di imprese, città, sistemi delle conoscenze. Agli attori pubblici non si richiede più, come in passato, di assumere un ruolo esclusivo di guida e di attuazione di molti processi di sviluppo, ma di stimolare, sostenere e indirizzare l’azione di **alleanze pubblico-private dedicate a specifici assetti di governance**, garantendo la salvaguardia dell’interesse collettivo (redistribuzione, equilibrio territoriale, sostenibilità ambientale e sociale delle progettualità) e il dinamismo delle attività funzionali. I modelli sulla cui base simili assetti di governance possono essere definiti sono ancora in gran parte da sviluppare, ma possono trarre ispirazione dalle iniziative di natura cooperativa interregionale già avviate in molti territori italiani (per lo sviluppo delle filiere produttive, per la gestione delle risorse energetiche, idriche e ambientali, per la gestione della mobilità integrata multimodale, per la ricerca scientifica e il trasferimento tecnologico, etc.), sulla cui base intraprendere percorsi politico-istituzionali innovativi, che vedano una più intensa collaborazione stabile tra soggetti pubblici e privati e consentano di intervenire su dimensioni territoriali variabili e non necessariamente contigue.

Ai fini di questo progetto di ricerca **l'area vasta dell'Italia del Nord poteva costituire un laboratorio di innovazione istituzionale** per la definizione di nuovi assetti di governance, da discutere e diffondere anche a livello internazionale dialogando con la Commissione Europea e le sue agenzie per lo sviluppo urbano e regionale.

1.2 Funzioni e dinamiche organizzate a scala globale

Gli obiettivi del progetto erano partiti dalla consapevolezza che nel sistema macroregionale che attraversa il Nord Italia sono numerosi i temi che già si organizzano a una dimensione spaziale ampia, definendo problemi comuni ai diversi territori ma anche opportunità che potrebbero essere meglio sfruttate attraverso strategie e progettualità trasversali rispetto ai confini amministrativi di province e regioni. In altre parole, queste dinamiche ponevano importanti questioni di governance: se trattate in maniera frammentata esse conducono al rischio di creare diseconomie e inefficienze, di incrementare le ineguaglianze, di generare conflitti tra territori. Al contrario, una loro **gestione integrata – progettualmente e amministrativamente** - può consentire di trovare soluzioni più efficienti ed eque, di mettere insieme le intelligenze, di definire economie di scala (anche al fine di cogliere meglio le opportunità del PNRR su temi come la transizione ecologica, l'accessibilità digitale e materiale, lo sviluppo di economie circolari e sostenibili).

Tra **queste funzioni e dinamiche da affrontare con un approccio globale** rientravano tematiche economiche, sociali e ambientali. Il progetto ha quindi iniziato a prevedere, da un lato, i cambiamenti in essere, e, dall'altro, a contribuire a ipotizzare forme di governance innovative sulle seguenti tematiche:

1.2.1 I sistemi della mobilità delle merci

L'Italia Settentrionale è uno spazio di flussi in cui si dipanano densi scambi tra città e tra territori, saldando filiere produttive e logistiche, mercati del lavoro, reti di relazioni che si organizzano a scala d'area vasta e che ridisegnano i processi di urbanizzazione e le condizioni di competitività delle economie locali. La spina dorsale di questo sistema sono i grandi corridoi infrastrutturali che permettono spostamenti rapidi su gomma e ferro tra città e connettono il Nord alle altre regioni italiane ed europee, ma hanno un ruolo cruciale anche le reti secondarie il cui compito è quello di garantire l'accessibilità a tutti i territori. Questo scenario pone forti istanze di una nuova governance globale. Riguardo in particolare ai **flussi di merci**, la crescita dell'importanza delle attività logistiche ha portato a fenomeni di congestione e consumo di suolo che non sono stati adeguatamente governati anche perché la loro regolazione si è svolta principalmente a una dimensione locale, senza una visione complessiva degli assetti infrastrutturali e dei flussi; a una dimensione macroregionale, ciò ha

generato inutile competizione tra piattaforme logistiche e tra porti, rendendo meno efficienti le connessioni alle reti lunghe e ai mercati europei.

Come indicato negli indirizzi strategici posti dal PNRR, del resto, la sfida per la mobilità delle merci è quella di definire un approccio globale basato sulla intermodalità e sull'interoperabilità, che riesca a integrare le connessioni urbane con quelle extraurbane di breve e di lunga distanza, ridisegnando le relazioni spaziali e temporali tra luoghi grazie all'innovazione tecnologica e al coordinamento tra gli attori (soprattutto quelli privati: operatori ferroviari, logistici, intermodali, portuali). Una simile operazione non può essere progettata e sviluppata in modo puntiforme, con iniziative locali o regionali: al contrario, va costruita sulla base di un'approfondita conoscenza dei flussi e della domanda di mobilità, che spesso si definisce a una dimensione trans-territoriale (si pensi all'attrattività di Milano, che genera flussi pendolari non solo dai territori lombardi ma anche dal Piemonte e dall'Emilia, nonché del Veneto e della Liguria; o al ruolo che svolgono al territorio settentrionale i grandi poli logistici e i porti).

1.2.2 Lo sviluppo e l'innovazione delle imprese

La nuova mobilità aumenta il potenziale delle economie di scala delle relazioni produttive, sia manifatturiere sia commerciali. Se è vera l'intuizione che il modello di sviluppo futuro è quello globale – non più solo globale e locale ma *contemporaneamente* globale e locale– allora la produttività del sistema economico non potrà che beneficiarne. L'Italia Settentrionale rappresenta un sistema economico importante non solo alla dimensione nazionale, ma anche a quella europea: la sua attrattività e competitività derivano dalla presenza di una grande piattaforma produttiva in cui operano tutte le funzioni manifatturiere, dei servizi e delle conoscenze necessarie per realizzare prodotti innovativi e per accedere ai mercati globali. Milano costituisce il nodo centrale di questa city-region, in cui si concentrano advanced business services di rango elevato (finanza, design, advertising, etc.), ma la ricchezza del sistema è data in primo luogo dalla sua varietà, dal mosaico di specializzazioni delle città minori e dei territori produttivi che permettono a ciascuna impresa e filiera di individuare fornitori e partner adeguati alle proprie esigenze, generando economie di diversificazione e di agglomerazione e realizzando transazioni più rapide e più flessibili di quelle che si stringono nei mercati globali. Le imprese del Nord operano già oggi a una dimensione macroregionale (e anche europea e globale) costruendo le proprie relazioni strategiche e le proprie reti senza curarsi dei confini amministrativi, sulla base non della mera prossimità geografica ma della ricerca dell'eccellenza, della competitività e dell'innovazione. La governance di questo complesso sistema implica, da parte degli attori responsabili di sostenere lo sviluppo economico, la capacità di generare sinergie di azioni e di

progettualità che prevedono la cooPETIZIONE (e non più solo la competizione “contrapposta” alla collaborazione) come modo di pensare e di agire strategicamente: in particolare le funzioni della formazione (dagli istituti tecnici agli ITS e alle università), della ricerca e del trasferimento tecnologico, dei servizi alle imprese (centri servizi, agenzie Kibs, poli di innovazione, incubatori, etc.) non possono essere progettate e dimensionate guardando solo a una dimensione locale o regionale, ma devono adeguarsi alle forme trans-territoriali delle filiere e dei sistemi delle conoscenze.

1.2.3 I processi di urbanizzazione

Il terzo fenomeno che il progetto ha voluto affrontare è stato quello della trasformazione territoriale, che può essere orientata e sapientemente accompagnata dall’evoluzione e del ruolo delle città. In questo ambito, il riferimento non sono state solo le *città* metropolitane ma le *aree* metropolitane, integrate funzionalmente con i loro retroterra (hinterlands) e, a una scala più ampia, con le città medie dell’area vasta lungo alcuni “corridoi territoriali” (ad esempio, ma non solo, l’asse Milano - Venezia e la via Emilia) in cui si concentrano la crescita demografica ed economica e dove si organizzano forti scambi pendolari che vedono i centri minori non solo generatori ma anche attrattori di flussi. Le città mantengono una propria identità, ma si ritrovano inserite in un continuum urbanizzato policentrico, assemblatosi progressivamente senza un disegno-guida, nel quale funzioni in passato concentrate nelle aree centrali (amministrative, commerciali, culturali, residenziali, produttive) si sono frammentate nello spazio a una dimensione regionale. In questo scenario post metropolitano questioni tipicamente territoriali si interrogano sul come organizzare sistemi di mobilità che siano pervasivi, sostenibili ed efficienti; come limitare il consumo di suolo e la congestione; come garantire a tutti i cittadini adeguati standard di qualità della vita e accesso ai servizi fondamentali; sul ruolo delle aree “verdi” come fornitori di servizi ecosistemici (qualità dell’aria e dell’acqua, biodiversità, etc.).

Si trattava cioè, in tutti i casi, di temi che non possono essere risolti alla scala comunale, e che nei grandi poli urbani come Milano e Bologna trascendono anche la dimensione della Città Metropolitana: servono nuovi strumenti di governo del territorio e finanziari, che consentano la cooperazione orizzontale tra gli enti locali su obiettivi comuni, e che coinvolgano anche le forze economiche e sociali senza le cui progettualità, intelligenze e risorse non è possibile pensare di raggiungere obiettivi di sostenibilità e qualità del sistema urbano.

1.2.4 I sistemi turistici

L'impatto della pandemia di Covid-19 e del conseguente lockdown sul settore turistico e sulle attività ad esso connesse (da quelle del leisure a quelle culturali) è stato devastante, e ancora non è possibile definire con chiarezza i tempi i mutamenti che interesseranno sia la domanda che l'offerta turistica. La crisi, e le risorse stanziare dal PNRR per farvi fronte, possono però essere l'occasione per ripensare il sistema turistico dell'area dell'Italia del Nord in maniera meno puntiforme e locale, sviluppando una visione condivisa di **destination management** che crei connessioni tra le differenti componenti territoriali dell'offerta (turismo marittimo, montano e lacustre, turismo sportivo, turismo culturale e città d'arte, turismo business e shopping, turismo food, etc.) e sostenendo il rafforzamento di una cultura manageriale nel settore (coinvolgendo le Regioni, le camere di commercio, le associazioni di categoria, il sistema scolastico e universitario).

2. Gli aspetti operativi del progetto

2.1 Approccio e metodologia

Sulla base di queste considerazioni esemplificative sul fabbisogno di una nuova "governance" di sistema e per sistemi di aree vaste, il progetto è stato sviluppato sulla base dell'approccio **globale** proprio di Globus et Locus. In stretta connessione con i suoi soci, importanti enti funzionali e territoriali a livello locale e nazionale e tramite alleanze con centri di ricerca a livello internazionale, Globus et Locus ha sempre posto attenzione ai mutamenti determinati dagli sviluppi della tecnologia e della mobilità nelle dinamiche socio-economiche dei territori **per individuare le traiettorie del cambiamento in corso e per sostenere innovazioni istituzionali adeguate** al tempo presente, in cui la dimensione locale e quella globale sono inestricabilmente interconnesse.

Si è perciò stabilito di adottare, con le metodologie comunemente applicate nei processi di sviluppo locale e di pianificazione strategica urbana e territoriale, un approccio di **progettazione partecipata** basato sulla **trasparenza, l'inclusione, l'ampia condivisione dell'informazione**, che consentisse di dare voce a tutti gli interessi coinvolti, di gestire eventuali conflitti, di fare emergere alleanze di attori in grado di progettare e implementare azioni innovative.

2.2 Le fasi e le attività del progetto

Il progetto di ricerca-intervento è stato svolto in fasi successive:

2.2.1 La predisposizione di documenti di scenario

Per ognuna delle problematiche richiamate è stato dato incarico ad alcuni esperti di predisporre un documento di scenario che esplicitasse i grandi trend in atto in materia, supportandoli con la documentazione quantitativa essenziale.

Il riferimento geografico è stato quello dell' "area vasta" dell'Italia Settentrionale. I documenti di scenario hanno svolto riflessioni sulle dimensioni glo-locali dei trend (regionali, interregionali, nazionali ed europei) in atto. Essi si sono conclusi con l'individuazione delle principali questioni aperte in termini di governance istituzionali e funzionali di alcuni problemi selezionati

2.2.2 Working groups sui documenti di scenario

I documenti di scenario sono stati sottoposti per la discussione ad un panel di stakeholders istituzionali e funzionali, opportunamente identificati e operanti nell'area di riferimento geografico, tramite l'organizzazione di Working Groups tematici. L'attività di ciascun Working Group si è articolata tramite l'organizzazione di una serie di workshop (che hanno visto complessivamente il coinvolgimento di più di 100 referenti appartenenti a enti istituzionali o funzionali) relativi ai problemi da affrontare e con una molteplicità di attori coinvolti (per consentire un dialogo gli esperti hanno presentato i rispettivi documenti di scenario, raccogliendo le valutazioni e le proposte di integrazione degli stakeholder rispetto a tali documenti).

L'esito dei working groups è stato quello di focalizzare alcune situazioni su cui concentrare l'attenzione per formulare proposte di una nuova governance globale, istituzionale e funzionale, verificando altresì la disponibilità di alcuni di questi stakeholders ad impegnarsi.

2.2.3 Elaborazione di un "percorso sperimentale" di nuova governance

Nella terza e ultima fase del progetto esperti di Diritto amministrativo, di Diritto costituzionale, di Sociologia del territorio e di Political Economy hanno formulato alcune proposte di "percorsi sperimentali" di nuova governance per ciascuno dei temi precedentemente discussi nel corso dei Working Groups.

Si ribadisce che poiché il progetto ha avuto come obiettivo principale quello di avviare un *metodo di nuova governance globale, istituzionale e funzionale*, le proposte sono state esemplificative e non esaustive di nuove forme di governance e saranno pertanto suscettibili di ulteriori "repliche" in altre aree nazionali ed eventualmente europee, nonché di essere estese ad altre tematiche.

3. Il team di ricerca

Il team di ricerca individuato da Globus et Locus è stato il seguente:

Responsabile scientifico e metodologico del progetto: Prof. Lanfranco Senn (Università Bocconi)

Coordinamento e supporto operativo al responsabile scientifico metodologico del progetto: Dott.ssa Livia D'Anna (Direttore Globus et Locus), Prof. Luca Garavaglia (Direttore Scientifico di Idea srl), Dott.ssa Beatrice Maria Bellè (ricercatrice Globus et Locus, Politecnico di Milano)

Esperti responsabili delle tematiche indagate, per la stesura dei documenti di scenario

* *Sistemi della mobilità di persone e merci:* Dottor Roberto Zucchetti (Università Bocconi)

* *Processi di urbanizzazione:* Prof. Alessandro Balducci e Prof. Valeria Fedeli (Politecnico di Milano)

* *Sistemi turistici:* Prof. Mara Manente (CISSET, Università Ca Foscari, Venezia)

* *Servizi alle imprese:* Prof. Luca Garavaglia (Idea srl)

Esperti con competenze trasversali, estensori dei papers finali del progetto

* *Diritto Costituzionale:* Prof.ssa Lorenza Violini (Università Statale e Fondazione per la Sussidiarietà)

* *Diritto Amministrativo:* Professor Daniele Donati (Università di Bologna)

* *Political Economist:* Prof. Federico Boffa (Università di Bolzano)

* *Scienze Sociali:* Prof. Filippo Barbera (Università di Torino) e Dott. Alberto Robiati (Forwardto)

4. Le principali conclusioni

A conferma delle intuizioni originarie del progetto su “Il ruolo globale dei soggetti istituzionali e funzionali nello sviluppo del territorio” abbiamo imparato che:

1. **Di innovazioni di governance istituzionale c'è bisogno.** Molti problemi di oggi sono, *per loro natura, globali* e quindi non possono (già non lo sono) *gestibili* dai soggetti interessati all'interno di circoscrizioni amministrative rigide (in base alla logica delle “competenze”). Gli esempi da cui abbiamo tratto queste conclusioni sono stati quelli del turismo, della logistica, dell'assetto territoriale, dei servizi alle imprese. Ma altri temi avrebbero potuto essere analizzati e interpretati seguendo la stessa logica: ambiente, energia, ricerca e innovazione, formazione, arte, cultura, sanità, persino sport ed enogastronomia. Infatti, ciò che caratterizza il mondo moderno è che - a

fronte del manifestarsi di tutti questi fenomeni in alcuni “luoghi” - le dinamiche con cui essi si articolano ed evolvono portano a *relazionarsi* con spazi e in tempi “oltre” quei luoghi. Con un'affermazione “a contrariis” si è visto che molte inefficienze nello sviluppo di questi fenomeni avvengono infatti quando essi hanno *solo* una dimensione locale (sono limitati, “provinciali”,..) o *solo* una dimensione globale (in tal caso le reti di riferimento “esplodono”, disperdendosi nello spazio perché non hanno salde radici locali).

Occorrono dunque forme nuove di governance per affrontare la realtà, sempre più globale, con cui si sfida l'attuale “incommensurabilità” tra confini giuridico-amministrativi e nuove spazialità delle dinamiche economiche e sociali del territorio.

2. La seconda conclusione del progetto è stata che l'**innovazione** nella governance dello sviluppo **si è già rivelata possibile**. A questa conclusione - non scontata nelle aspirazioni del progetto - ci hanno condotto non solo l'*interlocuzione* con i partecipanti ai workshops realizzati e l'esemplificazione delle loro *esperienze* nei campi indagati, ma anche le *analisi* e le *proposte* dei paper conclusivi del progetto. Si è constatato che ogni qualvolta nel mondo - non solo nei territori prevalentemente da noi analizzati dell'Italia settentrionale - si è tentata una “governance sperimentalista”, questa non solo è stata *possibile* ma ha consentito di conseguire risultati soddisfacenti (soprattutto in termini “progettuali” più che di politiche organiche):

- **gli strumenti legislativi, sia di natura amministrativa che costituzionale, esistono già** e sono “utilizzabili” (se non manca la volontà politica di applicarli). Gli esempi sono molteplici (e sono rintracciabili nei casi del turismo, del piano casa, delle ZES e ZLS, ma potrebbero estendersi anche ad altre fattispecie come le migrazioni, i beni culturali, ...);
- si può ricorrere a diverse forme di: *accordi di legislazione*; approcci di governance multilivello; Autorità terze indipendenti; creazione di macroregioni funzionali, per tener conto dei problemi di economie di scala, come nel caso delle infrastrutture; diverse forme di partnership pubblico privata; piani strategici, con meccanismi di *enforcement*; ripresa in considerazione degli ambiti ottimali di programmazione e gestione dei servizi (EGATO), da affrontare in modo meno discontinuo e normativamente instabile;
- anche laddove, per la governance di certi fenomeni, non ci fossero strumenti legislativi esistenti, legislazioni *ad hoc* potrebbero essere introdotte, senza necessariamente stravolgere gli ordinamenti (politici) esistenti ma, al contrario, innovando nelle *modalità* (metodo) con cui applicarli: si pensi ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione che, opportunamente “integrati”, consentono altresì di attuare il principio del cosiddetto

pluralismo istituzionale paritario (non con una totale equiparazione tra gli enti/ corpi intermedi, ma nel quadro della prospettiva funzionale);

- L'impatto sui sistemi economici e sociali "macro" può rivelarsi sostenibile, nel senso ampio in cui va intesa la sostenibilità (non solo ambientale, ma anche economica, sociale, finanziaria), se si attuano modalità di governance inclusive capaci di dare voce a tutti gli interessi coinvolti, anche quelli diffusi e "non locali". Non mancano neppure le risorse, provenienti da fonti diverse: dai finanziamenti pubblici su progetti ad hoc, ai fondi europei (PNRR e fondi di coesione), alla contribuzione dei soggetti privati beneficiari.

3. Una terza conclusione importante a cui è pervenuto il progetto è che le **ricadute locali** di una governance innovativa sono non solo possibili ma addirittura *esaltate*.

Se è vero - come si è detto - che la realtà è sempre più globale, è altrettanto vero che il "locale" rimane indispensabile per ogni intervento. Ciò che conta è che gli interventi non diventino "localistici", cioè mirati al soddisfacimento di breve respiro (spaziale e temporale) dei bisogni locali, ma si interfaccino con una rete di relazioni con l'esterno dei vari soggetti implicati. Questo vale, in modo clamoroso, per le attività turistiche e la logistica, ma anche per i servizi alle imprese e per i Comuni e le Province, apparentemente relegati a ruoli marginali (ad esempio quando attraversati da sistemi di corridoio), ma in realtà in grado di giocare un ruolo importante nell'assemblaggio e nella regolazione delle funzioni d'area vasta se capaci di "fare squadra".

È indubbio che l'esito di queste ricadute si moltiplica se si imposta **una governance di risultato**, invece che solo amministrativa, orientata agli effetti di ricerca del "bene comune" e della "competitività" generati dagli interventi, favoriti da procedure di negoziazione e da obblighi di reciproca informazione.

4. Una quarta conclusione - supportata dalle evidenze teoriche ed empiriche ("esperienziali") dell'intero progetto - è che non basta **mai** che i diversi stakeholders operino per mondi e azioni separate. **L'interazione tra interessi privati e competenze istituzionali** è essenziale. Operare per canne d'organo separate, senza impegnarsi in un dialogo strutturato e continuativo tra soggetti funzionali e istituzionali, porta al rallentamento dei processi e dei progetti, ad una loro scarsa efficacia e alla mancata soluzione dei problemi (problem solving). Disporre di una "vision strategica" (governance progettuale e "anticipatoria" di dove si vuole arrivare) è sempre fonte di risultati più efficaci per la vita dei cittadini e delle imprese.

5. Una quinta conclusione è che occorre, per introdurre una governance innovativa dello sviluppo, **essere realistici**. Il primo fattore di realismo è la **fattibilità politica** di ogni iniziativa: ad esempio è difficile immaginare che una fase di accalorato dibattito sul *regionalismo differenziato* sia compatibile con una serena disamina di “altre” forme di innovazione. È inoltre illusorio immaginare un disegno teorico di governance innovativa se si prescinde dalle **difficoltà** che si presentano:

a) **per i soggetti istituzionali**

- se si delegittima quello che si è sempre fatto e non se ne valorizza il potenziale e non li si coinvolge operativamente nelle nuove fasi;
 - se non si vincono i timori di “perdere potere” e non si supera la fatica del dialogo (a cui non sempre le istituzioni sono abituate);
 - se ci si nasconde dietro una certa carenza di formazione e di resistenza al cambiamento, specie delle istituzioni locali;
 - se non si dispone di informazioni adeguate e interattive (oggi scoordinate e non condivise, con implicazioni di duplicazioni e di disorientamento decisionale);
- se non si amplia il dialogo tra le competenze istituzionali. Nel caso del turismo, ad esempio, l'attrattività non riguarda solo l'ospitalità e gli eventi, ma anche l'urbanistica, i trasporti, la qualità ambientale; nel caso della logistica, non esiste solo un problema di siti, di trasporti, di magazzini, ma della supply chain nel suo insieme, di relazioni con le città, con gli insediamenti residenziali e produttivi.

Molte di queste difficoltà potrebbero essere in parte superate se, accanto ai tradizionali ruoli finanziatori e regolatori dei soggetti istituzionali, maturasse la consapevolezza di poter essere anche “promotori” di sviluppo territoriale.

b) **per i soggetti privati** (funzionali)

- se non si supera la diffidenza nei confronti del pubblico (nel timore di perdere efficienza, capacità di innovazione e di time to market);
- se non s’impegnano risorse anche proprie, senza cedere a tentazioni di *free riding* o di “cattura del regolatore”.

Una soluzione può essere quella di istituire, anche formalmente, dei **soggetti misti** pubblico privati - eventualmente coadiuvati da esperti indipendenti - con i vantaggi di

- arricchire le rispettive conoscenze e competenze;

- efficientare e snellire i processi di interazione decisionale. La composizione di tali soggetti misti – “equilibrata” in termini di rapporti di forza e capacità decisionale - può essere facilitata da veri e propri “brokers” (meta-organizzatori) che ne individuino i partecipanti e i rispettivi compiti (i partecipanti, selezionati in modo ponderato, vanno nominati e non eletti e devono essere valutati per la loro credibilità, propositività e innovatività).

Un contributo fondamentale alla formazione di questi soggetti misti si apre adottando una **prospettiva funzionalista** della nuova governance, superando la contrapposizione tra le concezioni di territorio-democrazia e territorio-efficienza (le “mappe” servono sempre meno). Questa contrapposizione, infatti, ha orientato finora, in una sorta di altalena continua, la propensione verso una logica prevalentemente “elettorale” degli interventi; o prevalentemente “aziendalistica”, preoccupata più del controllo di gestione degli interventi e della loro valutazione che dell'efficacia e della soddisfazione dei destinatari (ovunque “localizzati”) delle politiche. La prospettiva funzionalista della governance restituisce invece alla pubblica amministrazione il suo essenziale ruolo di “servizio” allo sviluppo locale, senza limitare le ricadute locali dei risultati elettorali (“indice” di soddisfazione vero, ma parziale). D’altro canto, la logica funzionalista della governance consente anche il superamento della concezione secondo cui i soggetti amministrativi istituzionali non sono più confinati e valutati ad essere meri “attuatori” di politiche decise altrove (spesso solo a livello centrale). Le **funzioni** che essi svolgono consentono così di costruire il quadro di una **nuova statualità**, con un adeguato riparto delle competenze, seguendo logiche di differenziazione di risposta ai bisogni rilevati nei diversi territori dagli attori pubblici e privati coinvolti.

6. Per superare queste difficoltà i suggerimenti venuti dal progetto - oltre a quelli che già traspaiono da quanto detto in precedenza - sono stati:
 - l’avvio di forme di **dialogo strutturato**, tra i soggetti istituzionali e con gli stakeholders privati, ponendo attenzione alle esperienze di governance “multilivello” (che peraltro non consentono sempre di identificare con certezza la responsabilità del successo o dell’insuccesso degli interventi);
 - la valorizzazione della **logica sussidiaria**, sia nella direzione verticale - per superare la frammentazione amministrativa (che ad esempio solleva i conflitti nimby) - sia in quella orizzontale, che mette” in rete” - in una logica di sistema - amministratori pubblici, operatori privati ed esperti, superando la contrapposizione tra logiche cooperative e logiche autonomiste di comportamento e di azione, con strumenti quali la **coprogrammazione** e la **coprogettazione**;

- la necessità di procedere per **tappe graduali** nell'introduzione di ogni governance innovativa, senza pretendere di avere un modello valido per sempre e in tutte le situazioni;
- la scelta di adottare **strutture organizzative "leggere"**, spesso *ad hoc*, persino pensando ad una possibile **riforma dei ruoli delle Regioni**, più orientate a compiti di decisionalità politica, di indirizzo, di programmazione, regolazione e controllo, per differenziarsi dal ruolo dello Stato centrale;
- la diffusione di una **cultura** adeguata della **possibilità** di introdurre meccanismi di governance innovativa, supportata dalla testimonianza di *best practices* e proposta alle istituzioni di governo di sperimentare e valutare nuove esperienze;
- la scelta di un **approccio progettuale** (partecipato) delle innovazioni di governance che favorisce la convergenza degli obiettivi, perché obbliga a condividere le informazioni; allarga l'attenzione alla molteplicità e all'interdipendenza dei fattori in gioco; incorpora tematiche attuative e gestionali; riduce i tempi dei processi decisionali, orientandoli al problem solving e non solo al policy design.

4.1 Il follow up e lo sviluppo dell'attività

Poiché, come si spera, dalla relazione finale di questa attività è emersa la **fattibilità**, tecnica e metodologica, dell'introduzione nel Paese di nuove forme di governance dello sviluppo coerenti con la dimensione "glocale" dei grandi trend odierni, il vero **test di realtà** è da compiersi con il coinvolgimento attivo degli attori, istituzionali e funzionali. Mentre infatti la ricerca ha certamente verificato il consenso sulle analisi, le proposte e la fattibilità di nuove forme di governance, essa non ha ancora sciolto il dubbio che alcuni attori istituzionali e funzionali si siano talmente convinti della bontà di questa prospettiva da decidere di impegnarsi in prima persona nella sperimentazione di alcune nuove forme di governance innovativa, secondo le linee emerse (che contemplan in particolare la necessità di una collaborazione tra soggetti non necessariamente inclusi entro i propri confini amministrativi od operativi), **affrontando** proprio quelle **difficoltà** che essi stessi hanno messo in evidenza.

Quello che dovrebbe essere dunque lo **sviluppo dell'attività** intrapresa con questa ricerca è un **passaggio all'azione**, cioè alla implementazione di quanto **le riflessioni** scientifiche e metodologiche hanno approfondito e documentato.

Le linee di questo sviluppo potrebbero dunque essere, alternativamente o parallelamente quelle di:

- a. Identificare alcuni attori istituzionali e funzionali (amministratori pubblici, imprenditori, corpi intermedi) - più efficaci in questo degli studiosi e dei ricercatori – disposti e interessati ad **aggregare e mobilitare** altri soggetti “di pari grado” ad intraprendere, con loro, **iniziative sperimentali di governance innovativa**, secondo le linee di questa ricerca, sui temi “glocali” esaminati (o su altri);
- b. Estendere “geograficamente” l’area di attenzione di questa ricerca a contesti, come quello del **Mezzogiorno**, caratterizzati da problematiche glocali diverse e da differenti pratiche di governance ma obiettivamente sfidati dal trovare un loro nuovo ruolo nello sviluppo, magari anche in sinergia con altri territori (ad esempio del Nord, ma anche “mediterranei”);
- c. Utilizzare le riflessioni già svolte – ed eventualmente anche esperienze sperimentate o “in fieri” – per interloquire con le **istituzioni europee**. Non v’è dubbio, infatti, che il glocalismo si manifesti anche a livello internazionale, ancora una volta su temi non necessariamente affrontati in questa ricerca (sostenibilità, migrazioni, innovazione digitale, governance multilivello...);
- d. Affrontare il tema del ruolo glocale di attori istituzionali e funzionali alla **scala urbana**. Sempre più frequentemente, infatti, le città sembrano essere i luoghi principali in cui si manifestano le innovazioni e il cambiamento e potrebbero ambire a sperimentare un loro nuovo contributo e ruolo di **governance sperimentale**.