

## **Istituzioni pubbliche e sviluppo economico locale**

---

*di Marco Cammelli*

**I.** Ricostruire per grandi linee il tema del ruolo e degli strumenti del Governo locale in tema di sviluppo nel nostro tempo significa riprendere gli elementi che nel corso del tempo hanno portato dalla prospettiva tradizionale della “dimensione locale dello sviluppo economico” a quella, ben diversa, dello “sviluppo economico dei sistemi locali”.

Dove, come si può constatare, il “locale” si trasforma da proiezione specifica e spazialmente conclusa di uno sviluppo, le cui sorti sono essenzialmente riflesso di dinamiche generate al e dal centro nazionale, ad un “locale” che, per essere frutto dell’integrazione di fattori produttivi e politiche pubbliche di una determinata area e delle relazioni tra quest’ultima e le reti globali del mercato e delle organizzazioni sovranazionali, e per questo dunque “sistema”, è protagonista diretto dei propri destini in materia.

Se questo è l’oggetto <sup>(1)</sup>, la premessa di queste riflessioni muove dai presupposti richiamati in partenza da Roberto Bin (*v. relazione*), e cioè che le “funzioni” svolte dalle istituzioni non vanno confuse con le “materie” di competenza e che le une e le altre, di per sé, sono cosa diversa dalle “politiche” perseguite o promosse. Tutto ciò, per rispondere a due domande cruciali: quali politiche pubbliche per lo sviluppo economico locale e quali strumenti per porle in atto?

Nel farlo, si seguiranno due piste che appaiono più di altre

---

(1) Cui sono dunque estranee altre problematiche, come ad esempio quella della legittimità e dei limiti *nei confronti dei privati* dell’intervento diretto del pubblico come imprenditore nella attività economica, ai quali invece è dedicato il saggio di B. BOSCHETTI, *Enti locali e iniziativa economica*, in *Le Regioni*, 5/2007, p. 765 ss.

significative: il mutare delle cose, e cioè i dati di esperienza, e il ben più faticoso e lento evolvere delle idee.

2. Prendiamo le mosse da queste ultime, anche perché sono gli schemi mentali di cui siamo portatori che selezionano le cose che osserviamo. Ebbene, gli schemi ancora oggi largamente dominanti in tema di sviluppo economico sono improntati ad un forte dualismo, sia per quanto riguarda l'assetto istituzionale che per ciò che concerne la società e il rapporto pubblico-privato.

Per quanto riguarda il reticolo dei livelli istituzionali, il terreno è dominato dal dualismo tra centro nazionale e governo locale: il primo, *dominus* riconosciuto degli elementi costitutivi e determinanti dello sviluppo economico sia nelle fasi primarie dello sviluppo di base, basti pensare alla grande impresa, che in quelle più recenti e sofisticate, ove riveste i panni di detentore dei poteri di regolazione; il secondo, relegato nel ruolo decisamente più marginale di intervento sulle attività produttive di rilievo locale o in quello, appena più aggiornato, dell'influenza indiretta esercitata da quanto operato in altri settori, come nel caso del governo del territorio o dell'intervento in ambito sociale, sanitario, ambientale, ecc.

Altrettanto dualistico, e con analoghi effetti di netto contrasto chiaro-scuro, è lo schema ancora oggi largamente dominante quando si ragiona sui temi della società e del rapporto pubblico-privato. Naturalmente non lo si afferma esplicitamente, ma non ci vuole molto a comprendere che molte delle analisi che ci vengono proposte a questo proposito muovono dal presupposto che il pubblico è l'esclusivo titolare e garante degli interessi generali o sovra-individuali, mentre il privato è irrimediabilmente inscritto nel circolo monistico del "particolare" dell'individuo o dell'egoistico profitto dell'impresa.

Più d'uno, e con ragione, obietterà che simili contrapposizioni appartengono ad una fase ormai remota di arcaica semplificazione, largamente superata dalla storia del XX secolo e dall'evoluzione del pensiero politico ed economico.

Ma il profilo che qui interessa è diverso, e cioè se e in che

misura questi schemi costituiscano tuttora i presupposti del dato istituzionale che vogliamo approfondire o ne influenzino comunque, in modo rilevante, l'assetto. E, da questo punto di vista, è innegabile che le opzioni e gli istituti fondanti il ruolo prima ancora che il regime del governo locale in materia sono pienamente leggibili proprio grazie alle chiavi di lettura appena riferite. Il che garantisce loro, se non una definitiva conferma, una significatività degna di essere considerata con attenzione.

3. I dati istituzionali, intesi come principi fondamentali e diritto vivente, che tradizionalmente hanno riguardato lo sviluppo dei sistemi locali fino alla fine dello scorso secolo, offrono indicazioni coerenti con quanto si è detto.

Il dualismo *verticale* tra centro e enti territoriali, quanto al ruolo giocato sul terreno dello sviluppo economico, trova infatti piena corrispondenza con il dualismo delle materie *ex art. 117 Cost.* del vecchio catalogo: al governo locale, le attività produttive locali <sup>(2)</sup>, alcune delle quali dal delizioso sapore di reperto archeologico (torbiere), parzialmente integrate da altri ambiti di intervento (v. commercio) decentrati dalla legislazione successiva all'attuazione delle Regioni a statuto ordinario; al centro, tutto il resto.

Il dualismo del sistema era talmente netto che per anni dottrina, giurisprudenza e Corte costituzionale non poterono evitare di dedicarsi a (cercare di) dirimere gli infiniti conflitti che ne derivavano: entro che limite un intervento per un'area di insediamento di attività produttive era classificabile come "artigianato" e non come "industria", o la lavorazione e trasformazione della frutta come "industria" e non "agricoltura"?

Gli esempi, come molti ricordano, sono numerosissimi. Qui preme sottolineare un aspetto degno di nota: in più di un caso lo sforzo di affermare un ruolo più ampio ed organico di intervento nello sviluppo economico identificò nel ricorso al diritto privato e negli strumenti da questo assicurati il modo per aggirare

---

(2) Fiere e mercati, turismo e industria alberghiera, acque minerali e termali, cave e torbiere, caccia, pesca (nelle acque interne), agricoltura, artigianato.

i rigidi confini, di materia e talvolta anche territoriali, che il dualismo di cui si è detto imponeva. Non a caso, è proprio in quegli anni che prende piede il ricorso alla veste giuridica della società per azioni a partecipazione pubblica di cui le finanziarie regionali, concepite appunto come strumento di promozione dello sviluppo economico dei sistemi locali, costituiscono il prototipo<sup>(3)</sup>.

D'altronde non dobbiamo dimenticare che il dualismo cui si ispirava la Costituzione del '48, in questo caso ben poco "pre-sbite" e molto condizionata da quanto era avvenuto in passato, era il principio ispiratore che per oltre un secolo aveva retto i rapporti tra centro e periferia. Un sistema, come altrove si è visto<sup>(4)</sup>, articolato su due livelli (centrale e locale) a bassissima interdipendenza reciproca, e dunque materialmente retto dal principio di limitare al massimo le interferenze, le sovrapposizioni, i contrasti reciproci. In breve dalla regola, favorita dalla vasta terra di nessuno tra centro nazionale e realtà provinciale e comunale, che meno ci si incontra e meglio è.

In questo quadro, e nel corollario "a ciascuno il suo" che ne discende, le parti erano ben distribuite: il governo locale, salvo le attività produttive locali, si preoccupi di svolgere bene il proprio dovere, perché una buona amministrazione è già di per sé un serio sostegno allo sviluppo; al centro, tutte le restanti leve dirette o indirette.

Peraltro anche in questo caso, e sugli interventi diretti, c'è qualcosa da notare. Il centro infatti è talmente poco consapevole del profondo dualismo del sistema da esso stesso posto in essere (o comunque accettato) da insistere per decenni, e fino ai giorni nostri, nella convinzione che alla propria azione in materia corrisponda una (quantomeno) apprezzabile reazione in sede

---

(3) Per una ricognizione delle esperienze allora in atto, particolarmente significativa perché condotta alla vigilia della generale legittimazione delle società a partecipazione pubblica operata dalla legge 142/1990 per il sistema locale, v. G. MORELLI, *Finanziarie regionali. La realtà italiana e le prospettive europee*, Il Sole 24 ore (libri), Milano, 1991, con prefazione di C. PACE e A. PEDONE.

(4) *L'innovazione tra centro e periferia*, Il Mulino, 2004 e *Territorialità e delocalizzazione nel governo locale*, Il Mulino, 2007.

locale. Le stagioni si avvicendano e si susseguono una all'altra: la grande impresa, la programmazione economica generale (e poi, di settore), e negli anni '90 la politica delle liberalizzazioni e delle privatizzazioni, con l'implicito ma chiaro presupposto che basta "provvedere sopra" per "sviluppare sotto". Ma il metodo, appunto, resta invariato.

Come poi la profonda frattura del dualismo possa essere superata, e che per giunta si provi a farlo affidandosi alle poco credibili virtù dell'automatismo, è questione che aspetta ancora una risposta. E in attesa di quella giusta, ci si affida a quelle sbagliate. Non perché non vere, ma perché manifestamente parziali e non sufficienti ad affrontare la radice dei problemi.

Infatti, dinnanzi all'evidente *impasse* delle politiche di liberalizzazione e di privatizzazione a livello regionale e locale, si trovano (e non è difficile) altri colpevoli: gli enti locali che "remano contro", il che è spesso vero, basti pensare ai servizi pubblici locali o al commercio, ma si confonde la causa con l'effetto e non si è in grado di spiegare la diffusione (v. commercio) in *tutte* le Regioni di estese pratiche di boicottaggio delle riforme; o il "nanismo" della piccola impresa, da cui sforzi titanici per arrivare alle mitiche "dimensioni ottimali" tali da reggere la concorrenza con le altre imprese europee o da generare economie di scala, trascinando verso l'alto il resto del contesto locale.

Salvo poi accorgersi che è proprio questo tessuto di attori economici che costituisce uno dei più solidi, e universalmente riconosciuti, punti di forza. E che il punto non è solo o tanto la dimensione più grande, ma la maggiore cooperazione reciproca.

4. Veniamo così alla fase attuale e, cioè, dallo sviluppo economico locale, allo *sviluppo dei sistemi locali*. Certo, è buona regola conservare le cose positive del modello precedente, e in particolare il valore generale e specifico della buona amministrazione. Un valore in sé, indubbiamente, ma oggi dotato anche di un peculiare valore aggiunto dovuto alla competizione tra aree territoriali e tra attori economici aperta dal mercato unico europeo.

Non sempre si tiene presente che nel contesto europeo a parità di condizioni sul piano dei fattori immediatamente produttivi (tecnologia, processi di produzione, reti di distribuzione, gestione finanziaria, ecc.) le imprese vincono o perdono *anche* in ragione dei vantaggi di contesto loro assicurati dall'insieme delle politiche pubbliche che, incidendo indirettamente sul proprio operato come formazione scolastica e professionale, mobilità, ambiente, governo del territorio ecc., fatalmente condizionano i costi sostenuti e le risorse disponibili traducendosi, alla fine, in altrettante componenti del prezzo dei propri prodotti.

In breve: a parità del resto, tra una impresa di Bologna e una di Stoccarda si affermerà quella che può contare sul migliore contesto istituzionale e amministrativo, mentre l'altra prima o poi sarà costretta ad uscire dal mercato. Il che conferma, dunque, che una buona amministrazione non solo è più rispettosa dei propri cittadini e dei propri contribuenti ma, *sub specie* di economie esterne, è anche un fattore non indifferente di sostegno all'impresa e allo sviluppo economico della propria collettività.

Detto questo, e sottolineate le ragioni nuove delle virtù di sempre, per il resto c'è invece la necessità di un serio sforzo di aggiornamento concettuale che passa in primo luogo attraverso la consapevolezza dei cambiamenti avvenuti. Cambiamenti che per quanto riguarda il rapporto tra istituzioni e sviluppo economico possono condensarsi intorno a tre snodi cruciali.

**4.1.** Il primo è rappresentato dall'avvento dei sistemi multi-livello, caratterizzati nello stesso tempo dalla pluralità delle sedi istituzionali e, ancor più, dalla forte interdipendenza reciproca. Il che, da un lato, mette fuori gioco il semplificato sistema dualistico di cui si è detto, e le relative implicazioni e, dall'altro, pone problemi inediti anche sul piano strettamente giuridico.

Se consideriamo con attenzione la situazione odierna, non è difficile accorgersi quanto queste condizioni siano radicalmente mutate e, per certi aspetti, quasi capovolte.

*L'integrazione verticale* è enormemente cresciuta sia lungo la *filière* dei poteri pubblici, grazie alle istituzioni comunitarie e

all'avvio, negli ultimi decenni dello scorso secolo, delle Regioni a statuto ordinario, sia per il trasferimento di un numero crescente di regolazioni al mercato e alla sua globalizzazione. Si tratta, ovviamente, di fenomeni diversi e solo in parte tra loro correlati, ma è indubbio che la loro azione congiunta ha generato due effetti:

- la stretta integrazione funzionale tra livelli di governo locale, nazionale e comunitario, nel senso cioè che non c'è processo di qualche rilevanza che non veda la partecipazione *congiunta*, a vario titolo (attivo, consultivo, di finanziamento e di controllo) e in tempi diversi (iniziativa, istruttoria, decisione, attuazione), di *tutte* le sedi istituzionali ricordate;

- l'enorme aumento delle forme di regolazione, cui sono state sottoposte non solo materie un tempo prive di apposita regolazione (e per questo, in senso pubblicistico, neppure da considerare "materie" in senso stretto: v. tutela della salute e dell'ambiente) ma anche ambiti più riposti, riguardanti ad esempio le forme contrattuali delle pubbliche amministrazioni (dall'appalto di lavori pubblici alle forniture e ai servizi).

Altrettanto esteso è, poi, l'incremento della *integrazione orizzontale*, dovuto principalmente a tre fattori:

- il primo, e probabilmente più importante, è dovuto proprio alla globalizzazione che a livello macro, prima ancora di tradursi in "privatizzazione" (cioè in una nuova relazione con il privato), si è espressa ed è collaborazione intergovernativa tra paesi, cioè un nuovo modo di agire dei poteri pubblici in ragione dell'evidente insufficienza dello Stato nazionale;

- il secondo è rappresentato dagli effetti della privatizzazione che in realtà, vista dal lato delle istituzioni pubbliche, si traduce in processi estesi di "consensualizzazione", vale a dire in una trama di relazioni basate su moduli negoziali e pattizi tra pubblica amministrazione e imprese;

- il terzo infine, particolarmente evidente nella trasformazione delle aree verificatesi a livello locale, è costituito dal fatto che la riorganizzazione dei sistemi sociali e dei processi produt-

tivi <sup>(5)</sup> tende ad accentuare all'interno e all'esterno dei propri confini, dinamiche di specializzazione funzionale (produttiva, residenziale, di servizi, ecc.) delle proprie aree, con inevitabili e forti squilibri (qui si colloca la questione dei centri storici, della distribuzione dei servizi, delle aree ad alta densità abitativa, dell'inevitabile mobilità) coinvolgendo territori ed enti territoriali anche non immediatamente confinanti. Fatti, questi, che inevitabilmente pongono l'esigenza di un inedito e robusto coordinamento inter-istituzionale.

In breve: oggi il governo locale è avvolto in una fitta rete di regolazioni, procedure, vincoli e compatibilità che condizionano profondamente l'esercizio dei propri poteri. Questi ultimi restano, naturalmente, ed anzi si sono largamente accresciuti nel tempo, specie a partire dagli anni '90: ma la selezione e soddisfazione della propria "domanda" passa, almeno per le decisioni rilevanti, sempre meno per i moduli dell'autodeterminazione e sempre più per quelli della cooperazione con altri soggetti pubblici e privati. L'intuizione dei patti territoriali, e delle altre forme negoziali promosse dal centro, al di là dell'incerta resa operativa che hanno dato, muovono appunto da questi elementi.

Il che ci offre una prima importante indicazione: il grado e le prospettive dell'autonomia locale, anche sul piano istituzionale e amministrativo, vanno oggi esaminati non tanto in termini di saldo, più o meno attivo, di poteri e competenze riconosciute ai Comuni o alle Province (e, correlativamente, sottratte ai livelli superiori, statali o regionali), cioè lungo il tradizionale asse "centro-periferia", ma soprattutto con riguardo alle forme di cooperazione e ai principi che ne ispirano l'esercizio. Anzi, specie per le scelte strategiche, è proprio questo il terreno su cui va misurata la possibilità degli enti locali di decidere del proprio destino: cioè, in breve, la loro autonomia.

Non è necessario aggiungere quanto tutto ciò si ribalti, con

---

(5) Non sempre è chiaro se l'aumento del tasso di delocalizzazione in questi processi (servizi in rete, telelavoro assistenza a distanza, ecc.) accentui (come in parte sembra) o corregga (come sarebbe lecito aspettarsi) la specializzazione funzionale delle aree territoriali.

implicazioni profonde ed inedite, sulle istituzioni locali incidendo su di un arco assai esteso di profili, da quelli interni delle relazioni tra gli organi di governo ove si colloca l'inevitabile enfaticizzazione del sindaco a quelli esterni e funzionali, caratterizzati come si è detto del largo ricorso a strumenti pattizi o di natura comunque consensuale.

**4.2.** Il secondo snodo è rappresentato dalla moltiplicazione degli attori in gioco per lo sviluppo economico. Resta certo determinante quanto fanno gli enti territoriali, ma i mutamenti intervenuti ci indicano una moltitudine di attori ben più estesa di un tempo e, malgrado questo, largamente sottovalutata in termini istituzionali. Basti pensare ad altri enti pubblici come le Università, per la ricaduta che la formazione e l'innovazione tecnologica dovrebbero avere nei confronti delle imprese e più in generale del tessuto socio-economico del proprio contesto, o le stesse USL, ormai divenute macro-agglomerati di strutture e di indotto, con dimensioni di spesa tanto rilevanti quanto (usualmente) poco considerate nelle politiche di sviluppo del territorio.

Ma è in particolare su due soggetti, anch'essi scarsamente considerati nelle analisi istituzionali, che è bene richiamare l'attenzione.

La prima vistosa assenza è quella delle città, vere protagoniste invisibili (per il diritto) del governo locale.

Anche questa omissione è una eredità dello Stato moderno, perché la *tabula rasa* dei precedenti regimi vigenti nei sistemi locali <sup>(6)</sup> ha avuto tra gli obiettivi anche questo, proprio in ragione del ruolo centrale giocato dalle città in precedenza. Ciò spiega il dato singolare che, almeno fino alla riforma costituzionale del 2001, le città sono state omologate in tutto e per tutto ai restanti Comuni e solo la tardiva, e ancora incerta, previsione di statuti particolari per le grandi aree metropolitane (Roma capitale e Città metropolitane, art.114 commi 2 e 3, Cost.) sembra oggi esprimere orientamenti diversi.

---

(6) Su cui si veda il saggio di B. SORDI, *Il tempo e lo spazio dell'attività amministrativa nella prospettiva storica*, in *Territorialità e delocalizzazione*, cit., p. 45 ss. e più in generale P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Laterza, 2007.

Pur senza spingersi fino al punto da fare delle città l'elemento chiave da contrapporre alle dinamiche e ai vizi della globalizzazione, secondo le note tesi di Saskia Sassen<sup>(7)</sup>, è innegabile la difficoltà della dottrina giuridica italiana (ma Dematteis la estende a molti altri ambiti disciplinari) a riconoscere, e forse prima ancora a percepire, l'importanza della concentrazione in queste ultime di "servizi rari" e a coglierne, più in generale, il ruolo funzionale<sup>(8)</sup>.

E i giuristi? Non sembra davvero che della cosa tengano gran conto. Certo, ogni trattazione riguardante gli enti locali non manca del suo bravo cenno alla questione, *sub specie* di Città metropolitana, peraltro vista più come un "Comune grande" che qualcosa di *qualitativamente* diverso. E in ogni caso si tratta appunto di un cenno, al più un paragrafo, mentre la restante trattazione è interamente condotta sul presupposto di un sistema locale uniforme e indifferenziato, i "Comuni" e le "Province", fronteggiati s'intende da "Regioni" e da "Stato", nel quale onori e pesi, arretramenti e protagonismi, difficoltà e innovazione sono equamente ripartiti in modo indifferenziato<sup>(9)</sup>. Restando dunque, almeno sul piano concettuale, sulla scia di quella uniformità con cui lo Stato moderno ha riempito il vuoto

---

(7) V. di questa A. *Globalizzati e scontenti. Il destino delle minoranze nel nuovo ordine mondiale*, Milano, 2002, e soprattutto *Le città nell'economia globale*, Bologna, 2004. Il ruolo delle città, infatti, è riconosciuto dall'A. come cruciale, nel duplice senso di elementi chiave per capire la realtà attuale (concentrazione di funzioni rare, ecc.) e con l'obiettivo di controbattere la retorica imperante della "neutralizzazione" del luogo, per opera delle comunicazioni globali e l'ipermobilità del capitale, contrapponendo così una "centralità del luogo", e dunque la possibilità di collegare a punti più solidi, politicamente individuabili e responsabili, le funzioni strategiche svolte, alla dispersione e frammentazione (reti, delocalizzazione, ecc.) e ai risvolti capitalistici e neo-liberisti che fatalmente ne conseguono (*lex mercatoria*, ecc.).

(8) Per G. DEMATTEIS e F. GOVERNA, infatti, "la principale risorsa nazionale da giocare in questa partita è quella delle città e delle aree metropolitane" non già per l'aspetto dimensionale, che forse è "più un elemento di debolezza che di forza", quanto per la disponibilità "di una rete ricca ed estesa i cui nodi - le città, appunto - fanno da interfaccia tra i territori e le filiere globali dell'economia e della conoscenza", in Consiglio italiano per le Scienze Sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Libro bianco, Venezia, 2005, pp. 56-7.

(9) Basti pensare al paragrafo, proprio di ogni manuale, dedicato alle relazioni tra Regione e "enti locali", del tutto indeclinabile senza distinguere, appunto, le città dal resto.

che l'azione demolitoria degli statuti giuridici propri dell'*ancien régime* condotta alla sua nascita aveva creato.

Oggi, come si è visto, il territorio non è né vuoto né riserva esclusiva di soggetti operanti ad un livello superiore. Il territorio è un "pieno" di livelli sovrapposti di regolazione, di relazioni dirette con reti ed attori globali, di cooperazioni verticali e orizzontali, di politiche generali e di settore. Ed è inevitabile che in questo "pieno" un ruolo centrale sia giocato da quelle particolari concentrazioni di popolazione, di risorse e soprattutto di funzioni strategiche che sono le città. Tanto più se consideriamo che sulle grandi aree urbane, e sulla rendita assicurata fino all'esplosione della crisi finanziaria globale nel 2008, si sono riversati enormi capitali dirottati da altri investimenti giudicati a più alto rischio.

Nel momento in cui ci chiediamo quali possano essere i soggetti in grado di costituire punti di riferimento per lo sviluppo dei sistemi locali, sarebbe davvero singolare non tenerne conto.

**4.3.** Un'ultima area di attori, la cui incidenza andrà valutata in concreto ma che concettualmente è ormai necessaria, è rappresentata dai soggetti privati. Accanto all'impresa o alle categorie sempre e solo concentrate nel perseguimento dei propri specifici e diretti interessi, è bene ricordare che vi sono realtà che o per essere istituzionalmente "terze" rispetto agli interessi di settore (v. terzo settore, fondazioni) o per costituire momenti di elaborazione e proposta più generale e sistemica, comunque ben distinta dal proprio quotidiano "particolare", costituiscono elementi preziosi per l'analisi delle esigenze del territorio, l'espressione dei relativi bisogni, la formulazione di proposte e progetti per il futuro e, non ultimo, la disponibilità di risorse e saperi sempre utili ma particolarmente necessari nelle condizioni attuali.

D'altronde, basta richiamare a puro titolo di esempio il crescente numero di politiche di rilievo generale svolte da soggetti non istituzionali e in particolare dalle fondazioni di origine bancaria, dagli interventi in materia di attività e beni culturali <sup>(10)</sup>,

---

(10) Che hanno assorbito, nel 2007, 524 milioni di euro pari a più del 30% del totale

al sostegno alla fase di avvio delle imprese innovative, come con la costituzione del fondo TT venture (60 milioni) <sup>(11)</sup>, o all'*housing sociale*, per averne esempi significativi.

Ma il vero punto è concettuale. Tutto ciò presuppone, ma non è scontato, che vi sia diffusa consapevolezza e consenso sul fatto che l'analisi delle domande poste dalla comunità, l'interpretazione e la cura degli interessi generali, la stessa proposta di soluzioni e politiche pubbliche *non siano di per sé monopolio* delle istituzioni pubbliche perché questo appare il significato più pregnante del principio di sussidiarietà di cui all'art.118.4 Cost., e perché la politica non sarebbe comunque in grado, da sola, di farvi fronte.

5. Il numero degli attori e la complessità delle azioni pongono immediatamente il problema di come tutto questo possa tenersi insieme. Ed è proprio a questo punto che si apre la tematica dei "sistemi locali". Tematica complessa, che non può essere certo trattata per esteso in questa sede <sup>(12)</sup>. Limitandoci agli aspetti più direttamente attinenti alle istituzioni e al loro ruolo nello sviluppo economico, tuttavia, alcuni aspetti vanno sia pure brevemente richiamati.

Innanzitutto le "chiavi" dei sistemi locali si collocano su due dimensioni: quella *orizzontale*, del contesto o del c.d. "capitale sociale" <sup>(13)</sup>, cioè della serie di fattori culturali e sociali delle persone e delle imprese che costituiscono, insieme, parte dell'identità delle comunità locali e, in ragione delle dinamiche positive che generano o che sorreggono, motivi di successo nella competizione tra aree territoriali; quella *verticale*, della capacità

---

delle erogazioni effettuate. Cfr. Aciri, XIII rapporto annuale sulle Fondazioni, Roma, 2009.

(11) Il *venture capital* è l'apporto di capitale di rischio da parte di un investitore per finanziare l'avvio o la crescita di un'attività in settori ad elevato sviluppo tecnologico. Il *venture capital* è una categoria del settore del *private equity* che raggruppa tutte le categorie di investimenti in società non quotate su un mercato regolamentato.

(12) Su cui, specificamente, v. Consiglio italiano per le Scienze Sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, cit. e da ultimo S. SASSEN, *Territorio, autorità, diritti*, Bruno Mondadori, Milano, 2008.

(13) PUTNAM R.D., *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, il Mulino, 2004.

di connettersi alle reti globali. Vale a dire: un tempo imprese e persone erano radicate in un territorio, mentre a questo ora sono solo “ancorate” perché per il resto gravitano verso l’alto. Un insieme, insomma, di “ali e di radici” per dirla con Dematteis <sup>(14)</sup>.

Inoltre, ed è il secondo profilo, lo sviluppo economico non è solo frutto dei fattori direttamente o indirettamente produttivi, ma di meccanismi capaci di portare alla *formazione di convenienze all’interazione locale*. È l’interazione tra soggetti e tra imprese, e soprattutto l’interazione tra *filière* che crea il valore aggiunto proprio dei sistemi locali. Con la conseguenza che l’assemblaggio degli incentivi alla convenienza della cooperazione, ecco il nocciolo degli obiettivi delle politiche pubbliche di sostegno allo sviluppo, va compiuto di volta in volta con forme e strumenti inevitabilmente diversi.

In comune rimane il carattere del sistema locale, ovvero la presenza di attori che, rimanendo indipendenti, orientano reciprocamente le loro strategie sul lungo periodo sperimentando possibilità cooperative e crescendo insieme.

**6.** Se questa è la risposta, vediamo allora quali sono i compiti da riconoscere alle istituzioni pubbliche, e in particolare agli enti territoriali, coerenti con tali finalità.

Intanto, dato il sistema multilivello e la forte interdipendenza di cui si è detto, assumono particolare importanza gli strumenti di collegamento e rappresentanza dei sistemi locali presso i livelli superiori. È una osservazione quasi ovvia, di cui ci sarebbe da scusarsi se l’infelice vicenda del “consiglio delle autonomie”, partito male con l’art. 123 ultimo comma Cost. nella riforma del 2001 e finito peggio nelle secche dell’inattuazione o della inutilità, non suggerisse più di una cautela.

Il consiglio, infatti, intendeva per l’appunto dare una risposta a queste esigenze, ma da un lato è stato congegnato con il massimo della prescrittività sull’*an* (la sua istituzione è obbli-

---

(14 ) G. DEMATTEIS, *Città, reti e divari regionali nello sviluppo*, in *L’Italia delle città. Tra malessere e trasfigurazione*, Scenari italiani 2008, Rapporto annuale della Società Geografica italiana, Roma, 2008, p. 9 ss.

gatoria) e il minimo di strumentazione <sup>(15)</sup>, data l'assenza anche di un semplice cenno al suo innesto nell'*iter* legislativo o programmatico regionale, e dall'altro è stato immediatamente osteggiato da chi c'è (l'assemblea regionale) per il timore di un improprio bicameralismo, e da chi non c'è (il sistema locale) per la preoccupazione che a qualcuno (di coloro che oggi sono assenti) venisse riconosciuto qualcosa di più degli altri. Finendo così per favorire una sorta di *par condicio* al ribasso, "tutti fuori", che la dice lunga sui problemi dei sistemi locali e delle loro relazioni con le Regioni.

Naturalmente, è cruciale la conoscenza della realtà e in particolare l'analisi della "domanda" espressa dai sistemi locali, e dunque gli incentivi alla cooperazione pubblico-privato e tra privati per la consapevolezza e l'autoriconoscimento dei sistemi locali e delle convenienze che possono generare, mentre a tutt'oggi resta prevalente (quando lo si fa) l'esame dell'offerta e dell'intervento pubblico. Ma di questo, e della non esclusività del ruolo delle istituzioni, già si è detto e altri dirà (*relazione Merloni*).

Vengono poi tutte le misure che il pubblico, e in particolare le Regioni che su questo hanno funzioni rilevanti e irrinunciabili, deve adottare per svolgere il ruolo che si è detto in materia di sviluppo economico. Tra quelle più urgenti e necessarie, vanno citate le "cerniere", in orizzontale, delle proprie politiche di infrastrutturazione territoriale e sociale, vale a dire forme di intervento che incidono direttamente sui nodi e sulle connessioni trasversali delle politiche pubbliche di settore, come avviene in materia di ambiente, mobilità, comunicazioni, servizi, formazione.

Si tratta di elementi cruciali, come si è detto, perché è in particolare su questi temi e sul modo di affrontarli che si gioca quella "convenienza all'interazione" che costituisce il nocciolo del sistema locale. Processi di innovazione, peraltro, facilitati dalle nuove tecnologie telematiche ormai disponibili, il che

---

(15) L. VIOLINI, *Il Consiglio delle Autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 5/2002, p. 989 ss.

conferma che per il loro tramite le pubbliche amministrazioni saranno capaci di cambiare solo se, come in questo caso, applicheranno tecnologie nuove a processi nuovi, e non a procedimenti invecchiati e obsoleti.

Un cenno, da ultimo, alla cornice di riferimento in cui queste dinamiche vanno inserite pena il rischio di una irrecuperabile frammentazione. Una cornice in parte fornita da sobrie scelte di programmazione strategica la cui esigenza risulta ormai evidente dopo lunghi anni di marginalità (e talora di vera e propria ostilità) indotta dagli insuccessi degli anni '60-'70, in parte dalla definizione più puntuale delle regole e dei limiti della amministrazione consensuale, in parte infine dall'effettivo svolgimento da parte delle istituzioni pubbliche del ruolo di verifica e garanzia delle compatibilità tra le diverse politiche di settore.

A queste condizioni, e con queste avvertenze, le materie diventano funzioni esercitate e ruoli giocati. Con la particolarità, non del tutto marginale dati i tempi che corrono, che le risorse messe in campo non sono strettamente finanziarie ma in larga parte regolative, di analisi e di impulso, di innovazione funzionale. Dove contano, come tutti sanno, idee e volontà.